

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

# Droits et Devoirs des Neutres

DANS LA GUERRE SUR TERRE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le jeudi 26 mai 1910, à 3 heures

PAR

**W. GARACHANINE**

---

PRÉSIDENT : M. RENAULT, *professeur*.

SUFFRAGANTS : } MM. PILLET, *professeur*.  
( LESEUR, *professeur*.

---

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

13, Rue Soufflot, 13

---

1910







THÈSE  
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

# Droits et Devoirs des Neutres

DANS LA GUERRE SUR TERRE

---

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le jeudi 26 mai 1910, à 3 heures

PAR

**W. GARACHANINE**

---

PRÉSIDENT : M. RENAULT, *professeur*.

SUPPLÉANTS : { MM. PILLET, *professeur*.  
LESEUR, *professeur*.



---

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

13, Rue Soufflot, 13

---

1910



# DROITS ET DEVOIRS DES NEUTRES

Dans la guerre sur terre

---

## INTRODUCTION

### LA GUERRE

#### § 1. — DÉFINITION ET DIVISIONS.

La neutralité ayant des rapports très étroits avec la guerre, il est nécessaire, avant de commencer notre travail, de dire quelques mots de celle-ci.

Il serait oiseux et surtout inutile d'exposer ici toutes les opinions émises sur la guerre, et de discuter tous les arguments invoqués pour la défendre ou pour la condamner.

La guerre a eu des apologistes ainsi que des détracteurs. Joseph de Maistre, Pierre-Joseph Proudhon, le Maréchal de Moltke l'ont célébrée, parfois avec des accents lyriques ; à les entendre, la guerre serait une institution divine, « la révélation de l'idéal et la discipline de l'humanité », la source unique et

inépuisable où l'homme puisse puiser des sentiments d'abnégation et d'héroïsme. Lieber, auteur des *Instructions de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique*, la considérait comme un élément de civilisation. D'autres, à l'époque actuelle, ont invoqué, pour la défendre, l'autorité scientifique de Charles Darwin.

Il est vrai que la majorité des auteurs l'a formellement condamnée, la comparant à un fléau aussi terrible que la peste.

D'autres, allant plus loin, la considèrent comme une institution du passé qui, actuellement, fait honte à notre civilisation, et n'hésitent pas à prévoir que ce legs d'une époque barbare est fatalement destiné à disparaître.

Ce n'est pas ici la place d'une discussion approfondie du pacifisme. Nous nous contenterons de dire que de tous temps la guerre a existé, et que rien, de nos jours, ne permet de prévoir un ralentissement prochain de cette activité belliqueuse des nations.

Nous pensons que la guerre vivra longtemps encore. C'est peut-être un mal, mais c'est un mal nécessaire. Le plus sage est de l'admettre simplement comme un état de fait, sans faire appel à la morale et à la justice.

Le droit international n'a pas pour but de faire respecter la justice idéale, mais une justice relative

qui ne demande aux États que le respect des conventions et quelques devoirs d'humanité qui ne nuisent pas trop à leurs intérêts.

Partant de cette conception réaliste de la guerre, nous admettrons, en l'abrégeant toutefois, la définition de Funck-Brentano et Sorel.

« La guerre est l'acte politique par lequel des États recourent à la lutte armée, et demandent à cette lutte de décider lequel d'entre eux étant le plus fort, pourra, en raison de sa force, imposer sa volonté à l'autre (1). »

Nous ajouterons seulement que cette définition peut s'appliquer non seulement à des États, mais aussi à des groupes de populations, assimilés pour la circonstance à des États, parce qu'on leur reconnaît le caractère de belligérants.

Les auteurs se sont appliqués à établir des distinctions et des divisions de la guerre. Nous n'en signalerons que deux qui ont quelque rapport avec le droit de la neutralité.

a) *Justes et injustes*. — Une distinction, fort connue et très vieille, qui longtemps commanda le droit des gens, est celle des guerres justes et des guerres injustes. Le résultat de cette distinction a été, à notre avis, de retarder le progrès et l'évolution du droit

(1) Th. Funck-Brentano et A. Sorel, *Précis du droit des gens*, 3<sup>e</sup> édit., p. 233.

international en le confondant avec la morale, surtout en matière de neutralité. Vattel notamment attachait une grande importance à cette distinction, et de nos jours encore celle-ci exerce une certaine influence sur quelques auteurs.

Nous signalons cette distinction, car elle a exercé une grande influence sur la neutralité. Nous verrons, au cours de ce travail, que les auteurs anciens admettaient deux sortes de neutralités : une neutralité simple et une neutralité plus bienveillante, accordant un plus grand nombre de droits au belligérant dont la cause était juste. Une telle conception de la neutralité ne peut être admise aujourd'hui.

D'ailleurs, la distinction même des guerres justes et injustes est aujourd'hui rejetée par le droit international.

D'abord pour des raisons pratiques. Il y a de grandes difficultés à découvrir les vraies causes d'une guerre qui sont souvent cachées ; dans ces recherches, on est souvent amené à confondre le prétexte avec la cause de la guerre.

Ensuite, pour des raisons juridiques : « Ce n'est que par un abus de mots qu'on a pu, en se fondant sur les principes du droit des gens, qualifier les guerres de justes ou d'injustes. Le droit des gens ne considère les États que dans les rapports qu'ils ont entre eux. La guerre, d'après le droit des gens, ne

pourrait être qualifiée de juste ou d'injuste que si elle résultait d'obligations réciproques entre les États et se fondait sur un droit qui serait le même pour tous les États, et d'après lequel tous les États jugeraient respectivement la valeur de leurs actes (1).

b) *Guerre terrestre et guerre maritime.* — L'autre distinction est celle qui est tirée du théâtre même de la guerre. A ce point de vue on distingue les guerres maritimes et les guerres terrestres. Les principes qui les gouvernent sont quelquefois communs, mais il y a des divergences notables dans un grand nombre de cas.

En principe, la guerre terrestre a pour théâtre uniquement le territoire des belligérants. Dans la guerre maritime le théâtre des hostilités est le territoire maritime des belligérants, mais aussi et surtout la pleine mer qui est un domaine commun à toutes les nations. De là naît toute une série de difficultés nouvelles et compliquées.

D'autre part, dans la guerre sur terre la propriété privée est en principe inviolable. C'est le principe contraire qui est admis dans la guerre maritime.

## § 2. — LES LOIS DE LA GUERRE.

La guerre étant actuellement un état de fait inévi-

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 232.

table, il est naturel que, ne pouvant la supprimer, on ait cherché à la rendre moins cruelle. On n'y a peut-être pas complètement réussi, mais il est incontestable que dans cette voie on ait obtenu des résultats appréciables. Dans les guerres modernes on ne voit plus, ou presque pas, ces actes barbares, pillages et massacres, qui ont accompagné toutes les guerres dans l'antiquité.

« La guerre est devenue par certains côtés plus terrible qu'elle ne l'était autrefois. La raison en est dans la quantité toujours croissante des troupes jetées sur les champs de bataille, et aussi dans le perfectionnement des moyens imaginés pour s'entre-détruire ; il est indéniable cependant que les sentiments d'humanité ont fait dans la guerre moderne de grands progrès (1). »

Deux idées essentielles dominent cette matière.

La première a été formulée par Jean-Jacques Rousseau dans le *Contrat social* : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens, mais comme soldats. » De ce principe résulte l'obligation de respecter l'ennemi passif, c'est-à-dire les habitants paisibles et les prisonniers.

(1) A. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2<sup>e</sup> édit., 1901, p. 7.

L'autre idée, c'est que la guerre n'a pas pour but de faire le mal pour le mal, mais uniquement d'affaiblir et de ruiner la force de résistance de l'adversaire. De cette idée, on a tiré toutes les applications humanitaires dont s'inspire le droit actuel de la guerre.

Dans la dernière moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est développée l'habitude de consacrer dans des conventions signées par les représentants des Etats contractants, les principes du droit des gens établis par l'usage et des mesures humanitaires en faveur des combattants et des particuliers.

En dehors de ces conventions, les Etats ont pris l'habitude d'édicter des règlements intérieurs établissant la conduite qu'ils comptent tenir dans une guerre éventuelle. Parmi ces règlements, il en est qui se sont inspirés d'un grand esprit d'humanité. Citons les Instructions de 1863, pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique. Ces instructions sont remarquables par l'humanité des principes qu'elles établissent, et aussi parce que les conventions internationales conclues postérieurement s'en sont souvent inspirées.

Parmi les conventions internationales, nous citerons :

Le Congrès de Paris de 1856, qui abolit la course, établit des règles sur le blocus et le sort de la propriété privée dans la guerre maritime.

La Convention de Genève de 1864, qui réglemente le sort des malades et blessés, suivie d'articles additionnels signés en 1868. En 1906, une nouvelle convention a été signée, modifiant en certains points et complétant la précédente.

La déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, qui interdit « l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat, ou rendraient leur mort inévitable ». C'est dans cette déclaration que se trouve formulé le principe « que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ».

*Les deux Conférences de La Haye (1899 et 1907).* — Nous ne pouvons parler que brièvement de ces deux Conférences qui ont pourtant une grande importance pour le droit international (1). Un grand nombre de questions ont été résolues et l'on peut espérer que dans l'avenir d'autres points encore seront réglés.

Les points les plus importants de la guerre continentale ont été établis en 1899. En 1907, on a revisé les conventions établies en 1899, et l'on en a créé de nouvelles. Quarante-quatre Etats ont été représentés à la Conférence. On a signé treize conventions et une déclaration.

(1) V. le texte des conventions, L. Renault, *Les deux Conférences de la Paix*.

On a souvent critiqué l'œuvre des deux Conférences de La Haye. On a déclaré que les résultats obtenus étaient bien peu importants, surtout en proportion du but que l'on s'était proposé. Ces reproches nous semblent immérités. On ne peut, en principe, dans ces conventions internationales, du moins en ce qui concerne la guerre, faire autre chose que consacrer des usages absolument établis, car on s'exposerait, en établissant des règles prématurées, à des violations dont l'effet moral serait déplorable. Nous admettons que quelquefois, lorsque les circonstances le permettront, on puisse se risquer à établir quelques principes nouveaux. Mais « on ne peut marcher dans cette voie qu'avec une extrême prudence, car toute concession faite à l'humanité est pour les belligérants le principe d'une restriction à leur liberté, restriction sensible puisqu'elle tend à les priver de moyens qu'ils croient peut-être fort utiles au triomphe de leurs armes (1). »

Ainsi parmi les sources diverses du droit des gens, les conventions et traités prennent chaque jour plus d'importance. Quelle est la valeur de ce droit conventionnel, c'est-à-dire jusqu'à quel point engage-t-il les Etats contractants et quelle en est la sanction ?

Les conventions entre Etats, ne peuvent, malheu-

(1) Pillet, *op. cit.*, p. 7.

reusement, avoir la même force obligatoire que les contrats signés entre particuliers, car au-dessus des Etats il n'existe pas une autorité qui les contraigne à respecter leurs engagements. C'est encore une des raisons pour laquelle on ne peut, dans cette voie, aller qu'avec une extrême lenteur.

Est-ce à dire que ces conventions n'ont aucune valeur et qu'elles ne dépendent que du bon vouloir des Etats ? On trouve, dit M. Pillet, dans le sentiment de l'honneur la raison de bien des règles observées au cours des hostilités (1). Espérons que ce sentiment de l'honneur imposera aux Etats le respect des conventions qu'ils ont librement signées.

### § 3. — MESURES PRÉVENTIVES.

Nous avons dit que de tout temps on a préféré la paix à la guerre, car la guerre produit des effets graves qui pèsent non seulement sur le vaincu, mais aussi sur le vainqueur. D'autre part, les effets de la guerre ne retombent pas seulement sur les belligérants ; plus ou moins tous les Etats subissent le contre-coup d'une guerre qui éclate entre deux d'entre eux. Aussi s'est-on efforcé de l'éviter, et quand on ne peut y réussir, de la limiter.

(1) Pillet, *op. cit.*, p. 8.

Quand un conflit surgit entre deux Etats, on ne recourt pas immédiatement aux armes. On demande d'abord à la diplomatie d'éviter le recours à la violence. Les guerres modernes ont toujours été précédées des négociations directes entre les représentants des Etats en conflit.

Quand ces négociations échouent, on s'efforce de trouver d'autres moyens pour éviter la guerre. On peut recourir à la constitution d'une commission mixte, composée de fonctionnaires des deux pays. La Conférence de La Haye a créé une Commission internationale d'enquête (Conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux, La Haye, 1899 et 1907, art. 9).

A défaut de ce moyen, l'usage s'est établi des bons offices et de la médiation.

Les bons offices consistent, de la part d'une puissance étrangère au conflit, d'user de son influence morale pour renouer entre les États en conflit les négociations rompues. Ici l'État étranger au conflit ne prendra pas part aux négociations renouées ; il se contentera de mettre en présence les deux parties en conflit.

La médiation marque une nuance d'ingérence plus avancée. La puissance médiatrice prend une part directe aux négociations ; le médiateur cherchera une solution de fond et non plus seulement une base

nouvelle de négociations. La médiation peut être individuelle, quand un seul État intervient, et collective, quand plusieurs États s'entendent pour intervenir en commun.

Les bons offices et médiations peuvent être demandés par les États en conflit ; les États étrangers au conflit peuvent les offrir de leur propre initiative. « L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre partie en litige comme un acte peu amical » (Conv. cit., art. 3).

En principe les États en litige restent libres d'accepter ou de refuser cette intervention ; en fait, il peut en être autrement et cette institution, si utile, à tant de points de vue, peut malheureusement devenir un moyen de contrainte envers les petits États.

Enfin un moyen encore plus énergique est l'arbitrage. L'arbitrage est d'origine ancienne ; souvent les États en conflit, pour éviter une guerre, ont recouru à ce moyen. Les Conventions de La Haye se sont occupées de la question, et l'on a établi une Cour permanente d'arbitrage qui a déjà rendu des services appréciables. Ce moyen est plus énergique que les précédents, car les États en litige, libres de recourir à l'arbitrage, sont obligés, s'ils le font, de se soumettre à la décision du tribunal ; la sentence arbitrale est obligatoire et sans appel.

## § 4. — LA NEUTRALITÉ.

Quand tous les moyens de conciliation ont échoué, la guerre éclate entre les États en conflit. Il s'agit alors, pour empêcher le mal de se répandre, de l'arrêter et de lui fixer des limites précises : ceci est le rôle de la neutralité. De même que, pour éviter la propagation du feu, on isole le foyer d'incendie, de même la neutralité isole les deux États en guerre, pour empêcher une propagation générale de la lutte. Son rôle, il est facile de le voir, est considérable, et c'est en la réglementant que le droit international a peut-être le mieux servi la cause de l'humanité. « Les dangers de la guerre sont limités dans la mesure de l'accroissement des droits des neutres. Les États neutres entourent le théâtre de la guerre d'un cercle de territoires où règne la paix. A leurs frontières vient s'éteindre l'incendie (1). »

Nous nous proposons d'étudier la neutralité, mais seulement la neutralité pendant la guerre et seulement dans la guerre sur terre. Nous ne parlerons donc pas de la situation des États à neutralité perpétuelle. En cas de guerre leur situation ne diffère pas,

(1) J.-G. Bluntschli, *Le droit international codifié*. Trad. Lardy, 4<sup>e</sup> édit., p. 47.

ou très peu, de celle des autres États. Nous laisserons aussi de côté toutes les questions qui touchent à la neutralité maritime.

# PREMIÈRE PARTIE

## DE LA NEUTRALITÉ

---

### CHAPITRE PREMIER

#### HISTOIRE (1)

La neutralité est la situation de l'État qui reste étranger à la guerre existant entre d'autres États.

Cette définition, critiquable au point de vue juridique, donne assez bien, à notre avis, l'idée du but idéal de la neutralité. Nous l'accepterons momentanément, quitte à chercher plus tard une définition plus exacte et répondant mieux à l'idée que nous nous faisons actuellement de la neutralité.

Envisagée à ce point de vue, la neutralité nous semble aussi ancienne que la guerre elle-même. Il est vrai qu'on prétend qu'elle n'existait pas chez les

(1) V. E. Nys, *Le droit international. Les principes, les théories, les faits*, t. III, sect. XV, ch. I.

anciens et que le mot même de neutralité était inconnu jusqu'en 1620, où on le trouve chez Neumayer de Ramsla.

En ce qui concerne le mot même de neutralité, l'affirmation est inexacte. A la fin du xv<sup>e</sup> siècle, le mot est employé dans des traités et des édits rédigés en langue française : Charles VII, par lettre patente, s'engage à tenir les Liégeois pour « neutres » ; en 1542, François I<sup>er</sup> accorde des lettres de neutralité à l'évêché de Cambrai, comté et pays de Cambrésis. Au xvi<sup>e</sup> siècle on trouve le mot de « neutralità » employé par Machiavel, Guicciardini et Varchi.

D'ailleurs, le mot neutralité étant inconnu, la chose pouvait exister. Huber-Saladin prétend qu'elle était inconnue chez les Romains, mais que chez les Grecs l'Elide fut neutralisée sous prétexte de jeux olympiques (1). D'autre part, le Consulat de la Mer, qui date du xiv<sup>e</sup> siècle, peut-être même du xiii<sup>e</sup>, établit certaines règles relatives à la neutralité maritime. Or le Consulat de la Mer n'est qu'une compilation d'usages, déjà reconnus au moment où il a été rédigé. Il est donc permis d'affirmer qu'une sorte de neutralité était connue même antérieurement.

Nous ne pouvons songer ici à faire un historique détaillé et complet de la neutralité ; ces études, dont

(1) Huber-Saladin, *Neutralité des petits Etats*, p. 19.

nous ne nions pas l'intérêt, nous entraîneraient à des recherches qui dépasseraient de beaucoup le cadre d'un travail élémentaire. Nous noterons seulement quelques points essentiels relatifs au développement de l'idée de neutralité.

Nous pensons que de tout temps une idée vague de la neutralité a existé. Envisagée comme l'abstention de tout acte de violence, elle est aussi ancienne que la guerre, car de tout temps des États sont restés étrangers à la guerre existant entre des autres États.

Mais c'était une situation de fait sans aucun caractère juridique. Peu à peu, cette situation de fait a évolué vers une situation de droit. Mais la notion de neutralité resta longtemps imprécise.

Aux premiers temps de la société internationale, c'était pour ainsi dire en vertu d'une concession des belligérants que les non-belligérants jouissaient de quelque immunité. C'était d'ailleurs une neutralité qui ne répondait pas à l'idée que nous nous en faisons aujourd'hui. Il semble que le devoir essentiel des neutres fut la réciprocité : ils ne s'imposaient pas une abstention complète, se bornant à ne pas refuser à l'un des belligérants ce qu'ils accordaient à l'autre. Quant à ces derniers, ils nous semblent avoir joui d'une grande liberté vis-à-vis des neutres, si l'on en juge par l'idée que se faisait Grotius des devoirs des belligérants ; il cite comme un exemple

de neutralité idéale la conduite des soldats de Scaurus qui, campés dans un verger en territoire neutre, respectèrent les fruits du pommier qui s'y trouvait (1).

La neutralité évolua peu à peu vers une situation de droit. Des conventions de neutralité signées entre deux États apparaissent à partir de la fin du <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle. La déclaration unilatérale de neutralité constitue une affirmation encore plus décisive.

Bientôt les publicistes s'intéressèrent à la question.

Dès le début du <sup>xvii</sup><sup>e</sup> siècle on trouve un nombre respectable de thèses et de monographies traitant le sujet. La question du « passage innocent » intéresse surtout les auteurs. Une autre question, plus abstraite, était de savoir si les intérêts des belligérants seraient sacrifiés aux intérêts des non-belligérants, ou s'il était plus légitime d'adopter la solution inverse. Les opinions d'ailleurs sont diverses, et il ne semble pas qu'il y ait eu de solution définitive.

Au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, la notion de neutralité se précise.

L'usage s'établit des déclarations de neutralité. Martin-Hubner (2) oppose aux droits des belligé-

(1) A. Pillet, *op. cit.*, p. 276.

(2) Martin Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres ou du droit qu'ont les nations belligérantes d'arrêter les navires des peuples amis.*

rants les droits des neutres, et base tout son système sur les droits de ces derniers. Ce sont surtout les questions de la neutralité maritime qui préoccupent les auteurs. Nous pensons que c'est justement parce que certains principes de neutralité territoriale étaient déjà implicitement reconnus.

Il faut aussi citer comme ayant contribué à l'évolution du droit de la neutralité les traités signés entre différents États en vue d'établir la conduite à tenir à l'occasion d'une guerre. Notons les deux ligues de neutralité armée de 1780 et 1800 entre la Russie, la Suède et le Danemark, ligues auxquelles accédèrent de nombreux États. Retenons aussi la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, et le traité de Washington de 1871.

Ajoutons aussi que le principe de l'équilibre européen, très contestable à beaucoup de points de vue, a contribué certainement à faire triompher les droits des États neutres. Car à notre époque les États neutres ne sont plus seulement de petits États incapables de se défendre contre les attaques d'un belligérant puissant, mais aussi des États forts qui peuvent s'opposer par la force aux prétentions injustes.

De nos jours on est à peu près d'accord sur les principes essentiels de la neutralité ; les controverses ne peuvent porter que sur des points secondaires. Nous avons même deux Conventions concernant les

droits et les devoirs des puissances neutres, signées à La Haye en 1907. L'une des Conventions est relative à la neutralité dans la guerre sur terre ; l'autre se rapporte à la neutralité maritime. Nous aurons l'occasion de les examiner au cours de ce travail.

---

## CHAPITRE II

### FONDEMENT ET BUT DE LA NEUTRALITÉ

#### A. — Fondement.

La neutralité a pour fondement la souveraineté des États. Quand une guerre éclate, les États étrangers au conflit ont à choisir librement entre deux solutions : ou bien se joindre à l'un des belligérants et se considérer en état de guerre avec l'autre ; ou bien rester neutres. Ce droit de choisir repose sur le droit naturel, et l'on ne peut songer à le leur contester. « La neutralité est l'affirmation politique et militaire de l'indépendance des nations (1). »

Comme il n'y a pas d'autre solution que la guerre ou la neutralité, et qu'il est d'usage courant de faire précéder les actes de la guerre d'une déclaration, nous admettons une présomption de neutralité, et nous disons qu'un État doit être considéré comme ayant l'intention de garder la neutralité par le fait même qu'il n'a pas déclaré la guerre, et qu'il n'est pas nécessaire qu'il fasse une déclaration de neutralité, encore moins qu'il s'y engage par un traité.

(1) Hubert Saladin, *Neutralité des petits États*, p. 17.

## B. — But.

Le but de la neutralité, dit Richard Kleen, est la paix universelle, ainsi que la paix de chaque État que le devoir ou un intérêt essentiel injustement attaqué n'obligent pas à recourir aux armes (1).

Nous n'accepterons pas cette assertion, parce que nous pensons que les conséquences que l'on peut en tirer sont dangereuses, et de nature à compromettre cette paix que l'on veut rendre universelle.

Si le but de la neutralité est la paix universelle, les États, lorsqu'une guerre éclate entre deux autres États devront, avant de décider la conduite qu'ils prétendent tenir pendant les hostilités, considérer si, en gardant la neutralité, ils travaillent à la paix universelle. Or travailler pour la paix universelle, cela implique des devoirs actifs ; nous dirons même que ce fait implique surtout des devoirs actifs ; l'abstention qu'implique la neutralité servira donc rarement le but que l'on se propose ; en d'autres termes, la neutralité, dans les rapports d'un État avec les belligérants, sera une situation exceptionnelle et l'intervention sera la règle.

C'est la théorie que Chrétien de Wolff enseignait au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, disant que « naturellement

(1) Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 155.

les nations sont obligées d'envoyer des secours et des subsides à une nation qui fait une guerre juste et de l'aider en toute matière dans la guerre, autant qu'il est possible » (1).

C'est la doctrine de James Lorimer, qui distinguait dans les rapports des Etats entre eux des rapports normaux et des rapports anormaux, et qui plaçait la neutralité parmi ces derniers. « En droit international, dit-il, de même qu'en morale, les devoirs actifs prennent rang avant les devoirs passifs dans les rapports anormaux des entités rationnelles ; l'intervention précède la neutralité. Celle-ci est donc un rapport anormal pour un double motif : la nécessité seule la justifie et elle ne la justifie que lorsque le rapport anormal d'intervention est exclu. Pour que nous puissions être neutres, il faut que l'intervention soit juridiquement impossible (2). »

Richard Kleen semble d'ailleurs admettre ces conséquences. « Mais ce qui, dit-il, ne sert point la cause de la paix, c'est qu'un Etat, soit par égoïsme national, soit par des raisons de parcimonie, soit enfin par une conception étroite du véritable but du principe d'abstention, se refuse à passer de l'état de paix à

(1) Chrétien de Wolff, *Institutions du droit de nature et des gens*. Traduit du latin par M. M., avec des notes par Elie Lazac, t. VI, p. 183.

(2) J. Lorimer, *The institutes of the law of nations. Anteatrise of the jurul relations of separate political communities*, t. II, p. 121.

l'état de guerre, lorsqu'il serait capable, au moyen d'une action militaire, ou de porter aide et assistance à un autre Etat attaqué dans ses droits les plus sacrés, ou bien de revendiquer au profit de l'humanité tout entière et de l'ordre universel un droit manifeste qui est violé » (1).

Nous nous refusons absolument à admettre, en droit international, cette conception large de la neutralité, et nous nous en tiendrons à la « conception étroite du but du principe d'abstention ». Nous ne nions pas d'ailleurs la noblesse d'idées dont s'inspire la conception que nous combattons, ni sa haute portée morale. Nous disons seulement que le droit international ne peut actuellement l'admettre, et le pourrait-il un jour, il est probable que ce serait inutile, car vraisemblablement, à cette époque, la guerre n'existerait plus, et la neutralité n'aurait pas sa raison d'être.

Nous avons déjà parlé des inconvénients qu'il y aurait à confondre le droit international avec la morale ; pour cette raison nous avons rejeté la distinction de Vattel, qui qualifie les guerres de justes ou d'injustes ; nous avons aussi indiqué les difficultés qu'il y a à découvrir les causes d'une guerre et aussi à les estimer ; nous avons signalé les erreurs qui se

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 156.

produiraient inévitablement si l'on admettait cette façon d'agir.

Qu'arriverait-il si le but de la neutralité était la paix universelle ? L'intervention serait la règle de la conduite des Etats, l'abstention serait l'exception. Au début d'une guerre, les Etats étrangers au conflit rechercheraient chacun de son côté, puisqu'ils sont souverains et qu'il n'y a pas au-dessus d'eux d'autorité supérieure, de quel côté se trouve la justice. Il est probable qu'ils ne seront même pas d'accord sur la cause de la guerre. Suivant la cause qu'ils auront examinée et la conception qu'ils auront de la justice, ils se porteront au secours de l'un ou l'autre belligérant. Et la neutralité qui, en se contentant d'un but plus modeste, qui est de localiser la lutte, serait un excellent, même le plus énergique moyen préventif contre la guerre, deviendrait, avec des aspirations trop hautes, un véritable foyer à incendie.

Dans la société internationale actuelle, tous les Etats sont souverains et agissent librement en vertu de leur souveraineté. Comme il n'y a pas une autorité supérieure pour commander leurs actes, ils s'inspirent pour agir de l'égoïsme national. Ceci est peut-être déplorable ; que les moralistes s'efforcent de modifier cet état de choses, nous l'admettons. Mais le droit international ne peut les suivre sur ce terrain, car pour être efficace il doit se mouvoir dans le domaine des possibilités actuelles.

Donc quand deux Etats souverains décident de recourir à la guerre, ils les font de leur propre initiative sans consulter les autres Etats. Ceux-ci, d'autre part, n'ont pas le droit de les empêcher de recourir à la force ; en le faisant ils violeraient la souveraineté des Etats en conflit. Ils ne peuvent donc que donner leurs conseils, proposer leurs bons offices ou leur médiation ; mais ces conseils et propositions n'ont aucun caractère obligatoire. Les États en conflit sont libres de ne pas suivre les conseils pacifiques, de décliner l'offre des bons offices et médiation, et de recourir à la guerre. Celle-ci, étant considérée comme un mal, et entraînant des conséquences graves, il est naturel que les autres États prétendent ne pas subir les conséquences d'un état de fait qu'ils n'ont pas provoqué ; leur prétention est tout à fait légitime. D'autre part les belligérants ne peuvent pas leur refuser ce droit ; seulement il faut que les États qui désirent rester étrangers à la guerre, remplissent certaines conditions garantissant aux belligérants leur liberté d'action. De cette opposition d'intérêts naissent des droits et devoirs réciproques pour les belligérants et pour les États qui veulent rester étrangers à la guerre.

Le but de la neutralité est justement d'assurer aux États neutres, autant que possible, la continuation de la paix. Nous disons autant que possible, ce qui

implique qu'il est impossible de leur assurer le bénéfice complet de la paix. Nous avons déjà vu que la guerre fatalement modifiait en certains points la situation des Etats étrangers à la guerre. Le but de la neutralité est d'assurer aux États qui veulent en profiter le *minimum de modifications*.

Pour cette raison, nous pensons que, pour déterminer les devoirs des États neutres, on doit s'inspirer d'un principe très restrictif, ne permettant de porter des restrictions à la liberté des États neutres que dans les cas où les actes prohibés sont contraires aux principes de la neutralité. Toute obligation, imposée aux neutres, qui ne serait pas conforme à ce principe, doit être considérée comme un acte de faveur établi dans l'intérêt des belligérants, acte sans valeur juridique. C'est de cette idée que nous nous inspirerons au cours de notre travail, car ce principe nous semble juste et conforme au but de la neutralité qui est de localiser la guerre.

---

## CHAPITRE III

### NATURE DU DROIT DE NEUTRALITÉ

Il est une question relative au droit de la neutralité qui a longtemps préoccupé les auteurs et qui, de nos jours, n'est pas résolue. C'est celle de savoir si les relations entre l'État neutre et les États belligérants se fondent sur le droit de la paix ou sur le droit de la guerre.

« La condition normale des nations, dit Bluntschli, est la paix, non la guerre, et le droit international a pour objet de garantir la paix et de restreindre de plus en plus la guerre ; la neutralité des États est le maintien de la paix et la limitation de la guerre aux belligérants ; les neutres ne sont nullement dans une situation exceptionnelle et leur situation n'est exceptionnelle que s'ils ne peuvent se dérober à toutes les conséquences de la guerre (1). »

De même Rolin-Jaequemyns (2) prétend que la guerre, en soi et pour soi, ne saurait entraîner ni devoirs ni droits exceptionnels pour les États qui n'y

(1) V. E. Nys, *Ouv. cité*, t. III, p. 573.

(2) Rolin-Jaequemyns, Les trois règles de Washington. *Rev. de dr. int. et de législation comparée*, t. VI, p. 565.

prennent aucune part et qui n'ont pas été consultés avant sa déclaration.

Cette conception ne nous paraît pas juste, et nous pensons qu'en la développant complètement, on arriverait à la négation des droits et devoirs des neutres. La neutralité n'est pas la continuation de la paix. Les États neutres subissent le contre-coup de la guerre, tant au point de vue économique qu'au point de vue juridique. Nous avons déjà dit que la neutralité doit assurer aux États neutres autant que possible la continuation de l'état de paix, mais nous avons admis un minimum de modification indispensable.

Nous dirons donc que les relations d'un État neutre avec les belligérants seront, en général, commandées par le droit de la paix, modifié en certains points par le droit de la neutralité, « qui est un droit transactionnel dans lequel chacune des parties en cause fera des sacrifices à l'autre, dans le but de s'assurer, par compensation, les avantages que celle-ci s'obligera à lui consentir en retour (1) ».

Nous verrons, au cours de cet ouvrage, qu'il y a en fait, en cas de guerre entre deux États, des devoirs exceptionnels qui n'incombent pas aux neutres en temps de paix. Il est impossible qu'une guerre ne produise aucun effet à l'égard de ceux qui désirent s'en tenir à l'écart.

(1) A. Pillet, *Ouv. cit.*, p. 274-275.

## CHAPITRE IV

### DÉFINITION DE LA NEUTRALITÉ

La neutralité est la situation juridique dans laquelle un État pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre des États belligérants, et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité (1).

De cette définition, nous allons tirer tous les éléments constitutifs qui fixent la notion de neutralité.

#### § 1. — L'ÉTAT NEUTRE EST LAISSÉ AUTANT QUE POSSIBLE EN DEHORS DE LA GUERRE.

L'État neutre est laissé autant que possible en dehors des hostilités.

Nous avons déjà dit que les neutres ne peuvent éviter complètement le contre coup de la guerre, et nous avons parlé d'un minimum de modification. Nous n'avons donc plus à nous arrêter longuement sur ce point.

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 73.

Les neutres subissent le contre-coup de la guerre de deux façons différentes.

1° *Directement*. — L'influence directe est due aux droits qu'ont les belligérants de demander aux États, qui veulent bénéficier de la neutralité, certaines garanties indispensables, qui sont précisément les devoirs des neutres, et aussi quelques atteintes à la liberté des neutres, qui sont indispensables à la liberté d'action des belligérants. C'est à ces influences directes que l'on doit s'efforcer d'appliquer la règle du minimum.

2° *Indirectement*. — Les influences indirectes sont commandées par des lois indépendantes de la volonté des États. Elles sont dues à la solidarité des États ; et comme cette solidarité devient chaque jour plus forte, les influences indirectes tendent fatalement à devenir plus sensibles.

Les États neutres subiront donc fatalement le contre-coup de la guerre, puisqu'il est impossible qu'il en soit autrement. La neutralité a pour but de rapprocher le plus possible la situation d'un État neutre de l'État de paix. Aussi le neutre ne doit-il subir aucun dommage direct du fait des hostilités ; s'il en subit il aura droit à une réparation.

Mais le plus grand bienfait de la neutralité est de garantir aux États neutres l'inviolabilité de leur territoire. L'article 1<sup>er</sup> de la Convention concernant la

neutralité dans la guerre sur terre (La Haye, 1907) établit ce point indiscutable. Le droit de passage innocent qui, pendant si longtemps, a été considéré comme compatible avec la neutralité, ne peut plus avoir aujourd'hui qu'un intérêt historique.

§ 2. — LA NEUTRALITÉ EST UNE RELATION D'ÉTAT A ÉTAT.

La neutralité, qui est une conséquence juridique de la guerre, est comme celle-ci une relation d'État à État, nous voulons dire que pour être neutre la souveraineté est nécessaire, souveraineté de l'État neutre et souveraineté des belligérants.

Mais cette souveraineté n'est pas forcément une souveraineté complète, absolue. Pour la déterminer, des difficultés se présentent, assez complexes. On ne peut donner une règle absolue et la plupart du temps le droit international devra s'inspirer des circonstances pour décider si tel État peut, oui ou non, bénéficier de la neutralité.

Ainsi les États à neutralité perpétuelle n'ont pas une souveraineté complète ; pourtant ils bénéficieront de la neutralité puisque c'est justement en vue de ce bénéfice que leur souveraineté a été diminuée.

Des difficultés peuvent se présenter aussi au cas d'union personnelle, de Confédération d'États et aussi au cas où un État ne jouit pas d'une souveraineté complète et subit quelques liens de vassalité

plus ou moins énergiques. La règle pratique pour résoudre les difficultés nous semble être celle-ci :

Le droit de la neutralité va parallèlement avec le droit de faire la guerre. Tout État qui peut déclarer la guerre, sans recourir à l'autorisation d'un autre État, peut aussi prétendre à la neutralité. D'autre part, tout État, dont la souveraineté est limitée en ce qui concerne le droit de faire la guerre, suivra la condition de l'État dont il subit l'influence.

Notre affirmation ne porte que sur le terrain juridique. Dans la pratique il arrivera souvent que tel État mi-souverain soit tenu pour neutre par l'État qui est en guerre avec le suzerain du premier. L'État qui agira ainsi le fera par des considérations d'intérêt personnel ; nous n'y voyons d'ailleurs aucun inconvénient, puisqu'en agissant ainsi il limitera le théâtre des hostilités.

L'indécision en cette matière tient à ceci que les relations tributaires ne sont pas suffisamment déterminées. C'est ainsi qu'en 1897, lors de la guerre gréco-turque, la Bulgarie, État vassal de la Turquie, fut considérée comme neutre, tandis que l'Égypte, qui théoriquement était dans la même situation, a dû se considérer comme en guerre avec la Grèce.

A un autre point de vue, le fait que la neutralité est une relation d'État à État entraîne comme consé-

quence que seuls les États sont les sujets de la neutralité.

Ils sont donc seuls responsables des violations de neutralité. De ce fait, il ne faut pas tirer la conséquence que leur responsabilité est engagée par les actes accomplis par leurs ressortissants. Nous pensons qu'au point de vue du droit international, les États seuls peuvent commettre des violations de neutralité. Quant aux actes des particuliers, actes qui peuvent être nuisibles aux belligérants, nous verrons que la responsabilité de l'État neutre ne peut être engagée de ce fait, que dans les cas prévus, très rares, et seulement si ces actes ont été accomplis sur le territoire de l'État neutre. En dehors de ces cas, la responsabilité de l'État neutre ne peut être engagée ; les particuliers, qui commettent des actes nuisibles aux belligérants, le font à leurs risques et périls, c'est-à-dire que s'ils tombent au pouvoir du belligérant lésé, l'État auquel ils appartiennent ne peut user de son droit de protection à leur égard.

### § 3. — ABSTENTION ET IMPARTIALITÉ.

Pour bénéficier de la neutralité, un État doit remplir certaines conditions qui sont de s'abstenir de tout acte d'hostilité, et de garder à l'égard des États en guerre une stricte impartialité.

## A. — Abstention.

Quand deux États entrent en guerre, il ne serait pas juste que les autres États soient engagés malgré eux dans la lutte. Ils ont le droit de réclamer à être laissés en dehors des hostilités. Seulement il faut que les belligérants aient, d'autre part, la garantie que les États neutres ne profiteront pas de cette situation, pour porter atteinte à leur liberté d'action, en entravant leurs opérations militaires, ou en favorisant, de n'importe quelle façon, l'un des belligérants.

Il faudra donc que les États neutres s'abstiennent rigoureusement de toute participation, soit directe, soit indirecte, aux hostilités.

Les anciens auteurs admettaient une certaine participation aux hostilités, et demandaient aux neutres non pas de remplir un devoir d'abstention absolue, mais plutôt un devoir de réciprocité. Aujourd'hui, cette conception est abandonnée, et le principe d'abstention est universellement accepté.

Un État neutre devra donc s'abstenir de tout acte de violence contre les belligérants, de tout envoi de secours, soit en hommes, soit en munitions, soit en argent.

Et non seulement il doit s'abstenir de toute participation directe aux hostilités, mais il devra s'abstenir aussi de toute participation indirecte, c'est-à-dire

qu'il ne devra pas tolérer, en certains cas, que ses sujets accomplissent des actes capables de favoriser ou de nuire aux belligérants.

Ce devoir d'abstention indirecte est moins précis que le premier, car il doit se combiner avec le principe de la liberté individuelle des particuliers, et aussi avec le principe de la liberté du commerce des neutres pendant la guerre. Nous dirons donc que ce devoir d'abstention indirecte consiste en ceci : que l'État neutre ne doit, d'aucune façon, encourager les particuliers à faire des actes contraires à la neutralité, et, en certains cas déterminés, il a le devoir de les empêcher d'accomplir des actes contraires à la neutralité.

Cette abstention, d'ailleurs, doit être considérée comme une abstention de tout acte matériel de participation. Il ne s'en suit pas de là que les États neutres doivent rester absolument étrangers au conflit. Il leur est permis de travailler au rétablissement de la paix. L'article 3 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (La Haye, 1907) reconnaît aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités, le droit d'offrir les bons offices ou la médiation en vue de hâter la fin de la guerre.

Nous ne nions pas l'utilité d'une telle conception ; pourtant, nous craignons que cette tolérance ne

donne lieu à des abus regrettables. Il faudra que la puissance qui prétend user de ce moyen, le fasse avec tact et avec une grande modération, qui, malheureusement, pourront faire quelquefois défaut. Aussi nous nous félicitons que la Conférence de La Haye n'ait pas imposé cette intervention comme un devoir des États neutres et se soit seulement bornée à leur en donner la faculté.

B. — Impartialité.

A ce devoir d'abstention vient s'ajouter pour les États neutres le devoir d'observer vis-à-vis des belligérants une stricte impartialité.

On ne peut d'ailleurs considérer ces devoirs d'abstention et ces devoirs d'impartialité comme formant deux groupes de devoirs absolument distincts. L'abstention et l'impartialité sont deux façons d'être qui devront s'incorporer à tous les devoirs des neutres.

La notion d'abstention renferme en elle-même une idée de passivité : s'abstenir c'est ne pas faire. Thomas Erskine Holland, parlant des devoirs d'abstention, s'exprime de la sorte : « La classe de ces obligations est de caractère négatif. Elle consiste en des restrictions mises à l'action libre de l'Etat neutre qui, par exemple, l'obligent à ne pas fournir des forces armées à un belligérant, à ne pas donner passage aux forces armées d'un belligérant, à ne pas

lui vendre des navires et des munitions de guerre, même quand il s'agit de l'usuel mode consistant à se débarrasser du matériel superflu (1). »

Ainsi un Etat neutre, qui renoncerait à quelques-uns de ses droits, ne contreviendrait en rien au devoir d'abstention ; pourtant, s'il agissait ainsi, il ne pourrait plus prétendre à aucun des bénéfices de la neutralité. Car un Etat neutre ne peut se borner à regarder passivement se dérouler les actes d'hostilité, et subir de bon gré les atteintes portées à sa neutralité par l'un ou l'autre belligérant. C'est ici qu'entre en jeu la notion d'impartialité.

Au contraire de l'idée d'abstention, l'impartialité implique des éléments actifs. Etre impartial ce n'est pas seulement regarder avec indifférence, mais c'est aussi ne pas permettre que l'une des parties en conflit se serve de nous en vue d'obtenir gain de cause sur l'autre.

Un État neutre devra, en vertu de ce devoir d'impartialité, non seulement tenir une conduite égale vis-à-vis des belligérants, mais aussi ne pas permettre qu'aucun d'eux essaye de violer sa neutralité, en un mot, en vertu de ces devoirs d'impartialité, l'État neutre est tenu de faire respecter ses droits.

(1) T. E. Holland, Les devoirs des neutres dans la guerre maritime et les événements récents. *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, 2<sup>e</sup> série, t. VII, p. 360.

« Le neutre est obligé non seulement de remplir ses devoirs directs, mais aussi de faire valoir ses droits, pour autant que leur abandon impliquerait une partialité à l'égard de l'un des belligérants (1).

Ce devoir d'impartialité n'est pas admis par tous les auteurs. Nous citerons le passage suivant qui donne assez exactement une idée du terrain sur lequel se placent les adversaires du devoir d'impartialité.

« La neutralité n'est pas l'impartialité. L'impartialité est très difficile aux États neutres ; du moment que la guerre touche leurs intérêts, ils sont portés à désirer que la guerre produise certains résultats ou ne les produise point. Ils y sont portés par leurs traditions, leurs mœurs, leur système économique, la nature de leurs ressources, leur état intellectuel et moral, leur constitution sociale, leur mode de gouvernement, la politique suivie par leur gouvernement... Ce qui est inévitable, c'est que l'Etat neutre et la nation qu'il représente aient une opinion sur la guerre, d'où il suit que la neutralité est toujours bienveillante ou hostile à l'égard de l'un ou l'autre des belligérants (2).

Il nous semble que toute la discussion tient à un

(1) Richard-Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 197.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 346-347.

malentendu ; et la faute en est au mot même d'impartialité qui prête à confusion.

L'essentiel est de s'entendre sur le sens du mot. Qu'est-ce que l'impartialité ; et quelle est l'impartialité que demande le droit international aux Etats qui désirent garder la neutralité ?

L'impartialité, prise au sens absolu du mot, implique évidemment les éléments dont parlent Funck-Brentano et Sorel, et si le droit international demandait aux Etats de tenir vis-à-vis des belligérants une telle impartialité, nous tiendrions les critiques des auteurs précités comme fondées. Mais il n'en est pas ainsi.

Nous avons vu que les devoirs d'abstention des belligérants étaient limités, et nous avons approuvé cet état de choses, en nous basant sur le droit naturel, qui commande de faire subir aux actes des États neutres le moins d'entraves possible pendant l'état de guerre, état qu'ils n'ont pas provoqué. Mais, en dehors de ces actes strictement interdits, il y en a une infinité d'autres qui restent permis aux États neutres. Pour ces actes-là, il est nécessaire d'imposer aux neutres le devoir d'impartialité, qui leur interdit d'accorder certaines faveurs à l'un des belligérants qu'ils refuseront à l'autre. Donc ce qui est interdit aux Etats neutres, c'est une partialité se manifestant par des avantages matériels. Quant à l'im-

partialité morale, nul ne peut songer à l'imposer aux Etats neutres. Tout ce que l'on peut faire, c'est de la déclarer souhaitable ; encore sera-t-elle impossible dans la majorité des cas.

Nous distinguons donc une impartialité matérielle et une impartialité morale. La première seule est imposée aux Etats neutres et, là encore, cette obligation est limitée à deux points de vue.

D'abord cette impartialité n'est exigée que pendant la durée de la guerre. De même que les individus restent libres de favoriser tels de leurs semblables, de même les Etats, en temps de paix, sont libres d'accorder des concessions ou autres faveurs à tel Etat, qu'ils refuseront aux autres. Il est même un exemple assez curieux de cette façon d'agir : le souverain d'un Etat envoie à un autre Etat des armes et des munitions ; pourtant ce matériel de guerre est fatalement destiné à servir contre un autre Etat. Cependant on ne peut songer à lui interdire ces actes. En cas de guerre il est naturel qu'il en soit autrement.

Cette impartialité limitée à la durée de la guerre, l'est aussi quant à l'objet de la guerre, c'est-à-dire qu'elle n'est imposée qu'en ce qui se rapporte à la guerre. Donc l'impartialité n'est demandée que dans les cas où, si le neutre était partial, il faciliterait les opérations de l'un des belligérants au détriment de l'autre.

Richard Kleen qui admet cette façon de comprendre l'impartialité prend comme exemple un Etat souverain et lui accorde en vertu de sa souveraineté le droit d'accorder plus d'avantages commerciaux à l'un des belligérants qu'à l'autre ; mais il interdit à l'Etat neutre de donner à l'un des belligérants des avantages créés spécialement à cause de la guerre (1).

En résumé, pour déterminer cette impartialité, il faut s'inspirer de cette idée : qu'en temps de paix, les États étant souverains, il y a forcément de la partialité dans les relations qu'ils ont entre eux ; l'état de guerre devant assurer aux neutres autant que possible la continuation de la paix, cette partialité doit être respectée en tout ce qui ne concerne pas la guerre.

---

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 215.

## CHAPITRE V

### CARACTÈRES DE LA NEUTRALITÉ (1).

Nous avons analysé la notion de la neutralité, et nous en avons tiré les éléments constitutifs. Nous allons maintenant établir ses caractères essentiels. La neutralité, dit M. Pillet, est volontaire, parallèle à la guerre, égale pour tous, d'un type unique, absolue et indivisible.

#### § 1. — LA NEUTRALITÉ EST UN ÉTAT VOLONTAIRE.

La neutralité est un état volontaire. Nous avons vu que la neutralité se fondait sur la souveraineté des Etats. Quand une guerre éclate entre deux Etats, les autres Etats restent donc libres d'y prendre part ou de se tenir à l'écart.

*Neutralité simple et neutralité conventionnelle.* — Or de même que les individus, en vertu de leur liberté, peuvent s'engager par des contrats, de même les Etats, qui sont souverains, peuvent s'astreindre

(1) Pillet, *op. cit.*, ch. IX, n<sup>os</sup> 186-192.

à prendre ou à ne pas prendre part à une guerre par des conventions et des traités.

On a donc distingué une neutralité conventionnelle, que l'on a opposée à la neutralité pure et simple qui ne dérive d'aucun engagement et s'impose en vertu du droit international à tout Etat qui, pendant une guerre, veut rester en dehors des hostilités.

Cette distinction n'exerce aucune influence sur le droit international. Au point de vue de la communauté internationale, un Etat reste toujours libre, au moment où éclate une guerre, d'y prendre part ou de rester à l'écart, et cela même lorsqu'il se serait engagé antérieurement à tenir une conduite déterminée.

A ce point de vue il n'y a aucune différence entre la neutralité conventionnelle et celle qui dérive du droit naturel.

Mais si, au point de vue des droits qu'elle accorde et des devoirs qu'elle impose, la neutralité conventionnelle ne diffère en rien de la neutralité simple, il n'en est pas de même au point de vue de sa stabilité. La neutralité conventionnelle offre plus de garantie de durée par là même qu'elle repose sur un engagement.

Quand un Etat décide de se tenir à l'écart d'une guerre qui existe entre deux autres Etats, il le fait en

vertu de sa souveraineté ; il était donc libre, au début des hostilités, de tenir une conduite contraire, c'est-à-dire de prendre part aux hostilités. Bien plus, après avoir décidé de garder la neutralité, il reste libre pendant toute la durée de la guerre de prendre une décision contraire, c'est-à-dire qu'à tout moment il reste libre de renoncer au bénéfice de la neutralité et de prendre la qualité de belligérant. La neutralité pure et simple est donc précaire.

Il n'en est pas de même de la neutralité conventionnelle. Ici, l'État neutre a pris l'engagement de renoncer à cette liberté, il s'est engagé envers un ou plusieurs États. Donc, dans ce cas, le système de la liberté absolue se combine avec le principe du respect des conventions ; la neutralité, quant à sa durée, repose sur une base plus solide. M. Pillet remarque que cette promesse que fait un État de rester neutre pendant une guerre n'est généralement pas désintéressée, et que cette neutralité conventionnelle n'a pas une énergie plus grande que la neutralité pure et simple. « Elle peut exposer celui qui y est soumis à une responsabilité particulière envers l'État qui avait reçu sa promesse ; mais elle ne l'empêche pas de prendre part aux hostilités, s'il lui plait, et d'être considéré, au point de vue international, comme un belligérant régulier (1).

(1) A. Pillet, *op. cit.*, p. 277.

Certes, un État qui, au mépris du respect dû aux conventions, manque à sa parole, sera considéré au point de vue du droit international, comme un belligérant régulier. Mais on nous accordera que cette parole donnée, et cette responsabilité particulière envers l'État qui a reçu la promesse, donnent à la neutralité conventionnelle une plus grande stabilité, quant à la durée, que n'en a la neutralité pure et simple, qui est l'absence même d'engagement et de responsabilité.

Cette neutralité conventionnelle présente plusieurs formes, et l'on a établi les distinctions suivantes. L'engagement que prend un État de rester neutre peut être pris envers un ou plusieurs États. Plus grand sera le nombre de ces États, plus grande sera la chance de durée de la neutralité. L'engagement peut d'ailleurs être pur et simple ou conditionnel.

A un autre point de vue la neutralité conventionnelle peut être accidentelle, quand l'État neutre s'engage seulement à garder la neutralité pendant la durée d'une guerre déterminée, ou perpétuelle quand l'engagement est pris pour toutes les guerres à venir.

*Alliances.* — De même qu'un État peut s'engager vis-à-vis d'un autre État à garder la neutralité pendant une guerre, de même il peut prendre l'engagement de le soutenir dans une guerre qu'il prétend entreprendre ; il peut même s'engager de le soutenir

dans toutes les guerres sans distinction. C'est ce qui arrive lorsque deux États sont liés par un traité d'alliance. Quand l'un de ces États entre en guerre, quelle conduite devra tenir son adversaire vis-à-vis de l'allié ?

Aucune difficulté si cet allié, fidèle à sa parole, manifeste ouvertement son intention de prendre part aux hostilités. Mais généralement il n'en sera pas ainsi. Les traités d'alliance affectent des formes très diverses et sont généralement soumis à des conditions souvent connues des seuls intéressés, c'est-à-dire des États qui ont pris part au trait d'alliance.

La situation de l'Etat belligérant, qui craint l'intervention de l'allié en faveur de son adversaire, est assez délicate.

Il peut, sans aucun doute, demander à l'allié des explications au sujet de la conduite qu'il prétend tenir. Ici les déclarations de neutralité ont une certaine valeur. Mais en réalité la garantie n'est pas bien grande, puisqu'une simple déclaration est toujours précaire et n'a qu'une valeur momentanée.

D'autre part on ne peut songer à accorder au belligérant menacé le droit d'exiger de l'allié qu'il s'engage formellement à demeurer neutre pendant la durée de la guerre. C'est une question complexe qui dans la pratique doit être confiée à la diplomatie.

En règle générale, il faut, en pareil cas, admettre

une présomption de neutralité en faveur de l'allié, aussi longtemps qu'il respectera les règles de la neutralité. Le belligérant menacé est certes dans une situation précaire; mais sa situation est rendue moins périlleuse par le fait qu'il est à l'abri d'une surprise, puisque l'allié devra le prévenir avant de recourir aux armes contre lui.

Cette solution est conforme au but de la neutralité qui est de limiter le théâtre de la guerre, et aussi à l'intérêt du belligérant, qui, généralement, s'efforcera de ne pas diminuer ses chances de succès en s'attirant un second adversaire que peut-être il aurait pu éviter.

## § 2. — LA NEUTRALITÉ EST PARALLÈLE A LA GUERRE.

Au point de vue juridique la neutralité, c'est-à-dire les droits et devoirs qu'elle entraîne, commence et finit avec la guerre. Il va sans dire que, conformément au principe de la souveraineté des Etats, la neutralité prend fin lorsque, à un certain moment, un Etat demeuré neutre jusqu'alors, renonce à sa neutralité et prend la qualité de belligérant.

### A. — Commencement de la neutralité. — Déclaration.

Il est d'usage courant aujourd'hui que les Etats qui prétendent rester neutres pendant une guerre,

le fassent publiquement au moyen d'une déclaration appelée déclaration de neutralité.

Cet usage des publications de déclarations de neutralité remonte à la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il est vrai qu'autrefois ces déclarations n'étaient pas toujours conformes aux principes actuels. Aujourd'hui une déclaration de neutralité est un acte unilatéral émanant de l'Etat qui la publie. Autrefois les belligérants prenaient part à la rédaction de ces déclarations. Nys cite comme exemple les déclarations de neutralité du grand-duché de Toscane, auxquelles collaborent les autorités du grand-duché et les consuls des puissances belligérantes. Mais déjà en 1757, le grand-duc François publie une ordonnance de neutralité rédigée par ses ordres sans que les belligérants aient été consultés (1).

Actuellement il ne peut être question, au point de vue international, d'une telle déclaration, puisque la neutralité doit être un acte volontaire.

Dans le même ordre d'idées on cite des déclarations émanant des belligérants eux-mêmes. Dans ces déclarations les belligérants indiquent aux Etats neutres les immunités qu'ils prétendent leur accorder, de même que les obligations qu'ils prétendent leur imposer en échange. Cette sorte de déclaration

(1) Nys, *op. cit.*, t. III, p. 577.

ne peut avoir de valeur juridique. Il est incontestable que par ce moyen les belligérants peuvent s'entendre pour accorder aux neutres un nombre d'immunités plus grand que celui que leur accorde le droit international. Mais il leur est impossible de se servir de ce moyen pour limiter et restreindre les droits des États neutres, car ceux-ci ont droit à une neutralité pleine et entière.

Actuellement, quand on parle de déclaration de neutralité, on entend par là l'acte unilatéral que publie le gouvernement d'un État, qui prétend rester étranger à une guerre existante.

Nous ne nions pas l'utilité de ces déclarations. Elles ont l'avantage d'assurer aux belligérants que l'État neutre désire rester étranger à leur conflit. Cette déclaration a surtout une certaine valeur quand l'État qui la fait est lié par un traité d'alliance avec l'un des belligérants. Mais il ne faut pas en exagérer l'importance : la déclaration n'engage pas l'État qui la fait à persévérer dans l'attitude de la neutralité pendant toute la durée des hostilités.

D'autre part la déclaration de neutralité est un moyen pour l'État qui la fait de faire savoir à ses ressortissants que l'état de guerre existe entre deux puissances, et de leur conseiller la conduite qu'ils doivent tenir, s'ils veulent bénéficier des immunités que leur confère la situation de neutres.

A un autre point de vue, cette déclaration de neutralité peut être un moyen pour l'État qui la fait de reconnaître indirectement la qualité de belligérant, lorsque l'occasion se présente. C'est ainsi que dans la guerre de Sécession, l'Angleterre a reconnu les Sudistes sous la forme d'une déclaration de neutralité.

Tels sont les avantages des déclarations de neutralité, mais ce sont les seuls. Il ne faut pas croire que la déclaration crée la neutralité, qui existe de plein droit sitôt qu'une guerre éclate entre deux puissances. Si la déclaration de neutralité créait la neutralité, l'État neutre aurait la faculté de se soustraire aux règles de la neutralité jusqu'au jour où il se déciderait à publier sa déclaration ; ce serait abusif. La déclaration de neutralité constate la neutralité mais ne la crée pas, puisqu'elle existe de plein droit (1).

Sitôt que la guerre a éclaté, le droit de la neutralité doit entrer en vigueur. Seulement si ce principe était appliqué à la lettre, il serait trop rigoureux pour les États neutres ; on est obligé d'admettre quelques tempéraments au principe. Donc la neutralité qui, de plein droit, est créée par l'ouverture des hostilités, ne peut vraiment être appliquée qu'à

(1) A. Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, p. 416.

partir du jour où les neutres ont eu connaissance de l'existence de l'état de guerre.

Il est donc d'usage courant que les États en guerre notifient leur situation aux autres États.

Quelques auteurs ont attaché une trop grande importance à ces notifications de la guerre. On a dit qu'à défaut de notification, les États ne seraient point tenus d'observer les devoirs que la neutralité leur impose (1). Nous ne le pensons pas ; même à défaut d'une notification officielle, l'État neutre doit se conformer aux règles de la neutralité, s'il connaît l'état de guerre entre les deux belligérants.

C'est le principe consacré par la Convention relative à l'ouverture des hostilités, établie à la Conférence de la Haye, le 18 octobre 1907.

ART. 2. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois les puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre.

Disons aussi qu'une conséquence du parallélisme de la neutralité et de la guerre est que, lorsque l'on

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 245.

reconnait à un groupe de combattants la qualité de belligérants, les lois de la neutralité entrent aussitôt en vigueur.

B. — Fin de la neutralité.

Le parallélisme qui existe entre la guerre et la neutralité en ce qui concerne le commencement de la neutralité subsiste aussi relativement à la fin de la neutralité. Il finit lorsque l'état de guerre a cessé. Un belligérant ne peut exiger des neutres qu'ils respectent la neutralité lorsque lui-même se soustrait aux devoirs parallèles de la belligérance (1).

En théorie cette considération ne fait pas doute ; en pratique il y aura des difficultés, des divergences, qui causeront une situation particulièrement défectueuse aux États neutres, à cause de l'incertitude qu'il y aura à déterminer le moment exact où les hostilités ont cessé. Car on ne peut pour déterminer ce moment se baser sur la date de la signature du traité de paix.

En fait les hostilités prennent fin quelque temps avant la signature du traité de paix ; bien plus, une guerre peut se terminer purement et simplement par la cessation des hostilités, sans qu'il intervienne aucun traité entre les belligérants.

Une question de ce genre a été débattue à propos

(1) A. Pillet, *op. cit.*, p. 277-278.

d'un navire hollandais le *Doelwyk*, qui avait été capturé pendant la guerre italo-abyssine. L'Italie, pour valider la capture, invoquait la durée de l'état de guerre. Il est vrai qu'avant la capture, l'Italie avait ramené ses armées à l'état de paix et avait notifié cette mesure aux puissances étrangères ; mais elle affirmait que ce fait n'était qu'une simple mesure administrative. Le jugement rendu valida la prise ; pourtant la confiscation n'eut pas lieu, puisque le jugement avait été rendu après la conclusion de la paix.

Que faut-il penser ? Il faut, à notre avis, dans des difficultés de ce genre, se montrer particulièrement favorable aux neutres. De même qu'en droit interne le doute doit bénéficier à l'accusé ; donc du moment que les circonstances permettent aux neutres de croire à la cessation des hostilités, les belligérants ne doivent pas leur porter grief, puisque ce sont eux qui sont cause de l'erreur.

#### C. — Neutralité perpétuelle.

Ce parallélisme entre l'état de guerre et la neutralité cesse au cas de neutralité perpétuelle. On a prétendu que ce n'était qu'une apparence. Sans guerre il n'y a pas de neutralité effective et réalisée. « Il est vrai que pour les nations à neutralité conventionnelle permanente, la neutralité existe même en temps

de paix, mais seulement, si l'on peut ainsi dire, à l'état latent » (1).

Cependant cette neutralité latente se manifeste en temps de paix et produit des conséquences. Un État à neutralité perpétuelle ne peut signer de traités d'alliance ; il ne peut non plus conclure une union douanière.

Il est incontestable qu'ici le parallélisme entre la neutralité et la guerre n'existe plus. Mais ce fait ne nous semble pas devoir être considéré comme une exception à la règle que nous avons donnée. La neutralité qui dérive du droit naturel est parallèle à la guerre. Quant à la neutralité perpétuelle, c'est une institution qui prend sa source dans une convention. La neutralité perpétuelle est donc une situation qui diffère de la neutralité pure et simple ; il est naturel qu'elle ne présente pas les mêmes caractères.

### § 3. — LA NEUTRALITÉ DOIT ÊTRE ÉGALE.

Nous entendons par là que la neutralité, au point de vue international, implique pour les États qui ont pris cette condition le même nombre de droits et de devoirs.

Sans doute les États peuvent, en vertu de leur sou-

(1) A. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 370.

veraineté, conclure des conventions particulières par lesquelles ils s'imposeraient des devoirs supplémentaires. Ils peuvent aussi, comme les Etats-Unis d'Amérique et d'Angleterre, voter des lois nationales permanentes établissant les devoirs qu'ils s'imposent lorsqu'ils seront neutres.

Mais ces conventions et lois doivent d'abord respecter le droit de la neutralité ; un État ne peut, par une loi particulière, se dispenser de remplir certains devoirs de la neutralité. Par exemple un État ne peut, par une loi, déclarer que dans une guerre il prétend ne pas reconnaître le principe de l'inviolabilité du territoire des neutres.

D'autre part, un État peut toujours, en respectant le devoir d'impartialité dû aux belligérants, s'imposer par une loi ou une convention particulière, des devoirs supplémentaires. Mais ces devoirs ne sont pas des devoirs de neutralité et leur violation ne peut pas constituer une violation de neutralité. Ainsi ce sera, dans le cas d'une convention particulière, une simple violation de convention intéressant les seuls contractants. Dans le cas de violation d'une loi, ce sera une question purement intérieure, dont ne pourront pas se plaindre les belligérants.

Nous ne voulons pas dire par là que le droit de la neutralité est un droit immuable, qui n'est susceptible d'aucun progrès. Nous espérons au contraire que

ce droit est destiné à progresser indéfiniment et que les résultats aujourd'hui acquis ne sont qu'un acheminement, le premier pas de cette évolution. En ce sens, ces lois nationales et ces conventions particulières favorisent certainement la marche vers le progrès. Mais par elles-mêmes, elles ne peuvent avoir aucune valeur internationale. Seules les conventions internationales peuvent consacrer les points acquis et y soumettre la communauté des États.

§ 4. — LA NEUTRALITÉ EST UNE RELATION UNIQUE.

La neutralité constitue une relation unique. Ceci est une conséquence logique du caractère précédent.

En disant que la neutralité est une relation unique, nous entendons que juridiquement elle n'est pas susceptible de modalités. Pratiquement elle pourra revêtir des formes différentes, mais, sous ces formes diverses, le fond restera le même, c'est-à-dire que la neutralité, n'importe quelle forme qu'elle prenne, contiendra toujours le même nombre de droits et de devoirs et le même degré de responsabilité. Nous admettons donc les différentes distinctions que l'on a faites de la neutralité, mais sous réserve de ce que nous avons dit plus haut.

*Neutralité bienveillante et neutralité indifférente.*

— On a distingué une neutralité bienveillante et une

neutralité hostile. Nous admettons cette distinction en remplaçant seulement le qualificatif hostile, qui implique une volonté de nuire incompatible avec l'idée de neutralité. Nous dirons donc que l'on peut distinguer une neutralité bienveillante et une neutralité indifférente. Nous n'insisterons pas sur cette distinction. Si l'on admet notre conception de l'impartialité qui incombe à l'État neutre, on ne pourra faire aucune difficulté pour accepter cette distinction.

Il est vrai que pour réfuter cette conception on se base sur un incident survenu pendant la guerre franco-allemande de 1870. Le comte de Bernstorff demandait à Lord Grandville, d'interdire, au nom de la neutralité bienveillante, le commerce des armes que faisait l'Angleterre avec la France. Il lui fut répondu, justement, par lord Grandville qu'une telle conception de la neutralité, loin de la fortifier, aboutirait à la détruire. Mais c'est justement parce que la prétention de l'ambassadeur de Prusse dépassait le cadre de la neutralité bienveillante qui ne peut pas se manifester par des actes dommageables à l'un des belligérants.

Elle ne peut consister qu'en des sympathies d'ordre moral envers l'un des belligérants, mais qui ne doivent nullement influencer la marche des opérations militaires.

Cette neutralité, à un autre point de vue, pourra être bienveillante envers les deux belligérants. Elle consistera alors en ce que l'État neutre accordera aux deux États en guerre toutes les faveurs que le droit international lui permet de refuser ou d'accorder à son gré.

Seulement l'État qui agit ainsi ne reste neutre qu'autant qu'il accorde ces faveurs aux deux belligérants également.

*Neutralité simple et neutralité armée.* — On a distingué aussi une neutralité armée que l'on oppose à la neutralité simple.

La neutralité armée a lieu lorsqu'un État neutre, redoutant de la part des belligérants, ou de l'un d'eux, une violation de son propre territoire, rassemble ses troupes en vue de protéger ses frontières. Cette sorte de neutralité apparaît au premier abord comme la meilleure que puisse choisir un État. Malheureusement, dans la pratique, elle peut occasionner de grandes difficultés, car le fait de faire des armements peut être interprété de deux façons différentes.

L'État neutre peut armer simplement en vue de défendre sa neutralité ; mais il peut aussi arriver, que, prévoyant que ses intérêts pourront dans la suite l'obliger à prendre part à la guerre, l'État neutre fasse des préparatifs en conséquence. Or la distinction entre l'armement qui a pour but une défense

de territoire et celui qui prépare une intervention éventuelle est fort difficile à faire. Et si les belligérants ne peuvent se plaindre dans le premier cas, il est incontestable que dans le second ils ont juste lieu de s'inquiéter ; ils ont même dans ce cas le droit de s'opposer par la force à cet armement, lorsque l'intention de l'État neutre ne fera pas de doute. La situation est très délicate et il est absolument impossible de fixer *à priori* jusqu'à quel point va le droit d'armement de l'État neutre, et à quel moment commence le droit du belligérant de s'y opposer.

Funck-Brentano et Sorel semblent à ce propos admettre une sorte de neutralité particulière. « Dans l'un ou l'autre cas (armement pour défendre ses frontières ou armement pour une intervention éventuelle) la neutralité continue ; mais dans le premier elle est confirmée, dans le second elle est ébranlée. Les obligations des belligérants à l'égard de l'État neutre se modifient en conséquence : elles demeurent intactes à l'égard du neutre qui n'arme que pour défendre ses frontières ; elles diminuent à l'égard du neutre qui arme pour prendre part à la guerre, et diminuent dans la proportion même de ses préparatifs (1).

Il nous est impossible d'admettre cette conception

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 348.

d'une neutralité à plusieurs degrés. Au point de vue juridique la neutralité est une. Elle est ou elle n'est pas, mais n'est point susceptible de plus ou de moins.

Dans le cas visé, les États étant souverains, sont libres d'armer ou de ne pas armer, de même que les belligérants sont libres d'apprécier le caractère de ces armements. Le belligérant pourra demander des explications à l'État neutre, il pourra même lui déclarer la guerre, s'il juge utile de le faire, mais en aucun cas il ne pourra se permettre une neutralité fantaisiste dont les conditions dépendraient de sa propre volonté.

*Alliances de neutralité.* — Il est donc permis à l'État neutre de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter sa neutralité.

Mais cette faculté sera souvent illusoire lorsqu'il s'agira d'un petit État, qui se trouve en face d'un belligérant puissant, contre lequel il ne pourra opposer une résistance efficace. L'histoire offre, malheureusement, assez d'exemples où des petits États, qui ne demandaient qu'à rester neutres, ont subi les plus odieuses violations de la part de belligérants puissants. Il n'y a donc rien d'étonnant que les petits, pour s'opposer aux prétentions injustifiées des grands, aient cherché dans l'alliance le moyen de faire respecter leurs droits.

Le premier exemple que donne l'histoire de ces sortes d'alliances date de 1693, entre le Danemark et la Suède, pour résister aux prétentions abusives de l'Angleterre et de la Hollande (1).

Mais ce sont surtout les alliances de 1780 et 1800 connues sous le nom de Ligues de neutralité armée qui ont rendu de grands services à la cause de la neutralité. La première, celle de 1780, est l'œuvre du chancelier de l'empire russe, Panin. En 1785, tous les États de l'Europe y adhérèrent, à l'exception de l'Angleterre. Mais devant la force de cette coalition, celle-ci fut bien obligée de respecter les principes formulés.

En 1800, une nouvelle coalition se forma entre la Russie, la Suède, le Danemark et la Prusse. Cette seconde ligue se termina malheureusement, par la destruction de la flotte danoise. Mais cet événement peut tout au plus prouver la négligence des alliés et non l'inefficacité des alliances de neutralité.

Nous pensons que ces alliances entre neutres devraient être encouragées, et pourraient rendre de très grands services à la cause de la justice, en donnant une sanction énergique aux prescriptions du droit international. Elles ont en plus un double avantage :

1° D'assurer le respect de la neutralité aux petits

(1) J.-A. Filitis, *Essai sur la neutralité territoriale*, thèse, 1885, p. 166 et 167.

États qui ne seraient pas en état de se défendre isolément ;

2° De rassurer le belligérant sur le but des États neutres.

Quand un État neutre prépare des armements, le belligérant peut légitimement se croire menacé. Au contraire, quand plusieurs États s'allient pour défendre leur neutralité, le belligérant n'aura aucune crainte à avoir. Car ces États affirment ouvertement le but qu'ils se proposent d'atteindre. De plus leurs intérêts seront différents, et la plupart du temps le seul intérêt commun qu'ils auront entre eux, ce sera la défense de leur neutralité, et ce fait sera pour le belligérant une garantie supplémentaire de la sincérité des déclarations des États alliés.

§ 5. — LA NEUTRALITÉ DOIT ÊTRE ABSOLUE ET COMPLÈTE.

La neutralité doit être absolue et complète. C'est le caractère essentiel de la neutralité. Pourtant il n'a été reconnu que fort tard, et jusqu'au dernier quart du XVIII<sup>e</sup> siècle on admettait qu'un État pût, sans violer sa neutralité, envoyer des troupes aux belligérants, et justifier cette conduite en se basant sur la coutume ou sur l'existence d'un traité entre l'État neutre et l'un des belligérants.

*Neutralité parfaite et neutralité imparfaite.* — De cette pratique est née la conception d'une neutralité imparfaite que l'on oppose à la neutralité parfaite ; la première, sans détruire la neutralité, la rendrait plus facile en la rendant moins rigoureuse.

L'idée dominante qui a conduit à cette conception était très humaine ; on voulait par là localiser la guerre et favoriser les États neutres. L'histoire montre de nombreux exemples de cette neutralité imparfaite. Mais l'histoire montre aussi que ces neutralités imparfaites tournèrent toujours à l'avantage d'un belligérant, mais jamais à celui d'un neutre. Les conditions de neutralité ainsi formées variant à l'infini, il en résulte des règles vagues et indécises, que le belligérant appliquait à son gré, selon les buts du moment, et entre lesquelles il choisissait comme bon lui semblait (1).

Voyons sur quoi on se basait pour établir une telle distinction.

C'est Vattel qui fut le champion de cette idée. Selon lui, lorsqu'une nation agit en vue de son propre bien et non dans le but de nuire à l'un des belligérants, il faut se montrer très large et lui accorder le bénéfice de la neutralité. Ainsi un Etat qui, pour exercer ses sujets, a coutume de lever des troupes et de les envoyer à la guerre, n'engage pas sa responsabilité.

(1) Richard Kleen, *ouv. cit.*, t. I, p. 110 et 111.

De même, en ce qui concerne la fourniture des armes et munitions et autres objets utiles à la guerre, l'État neutre est libre de les fournir pourvu qu'il le fournisse impartialement aux deux belligérants.

De même un État neutre est seul juge s'il doit accorder aux belligérants le passage sur son territoire, mais, s'il le fait, il ne viole pas par là les devoirs de sa neutralité, pourvu qu'il tienne une conduite impartiale, c'est-à-dire qu'il accorde le droit de passage aux deux belligérants (1).

Bynkershoek (2) pose un principe plus restrictif. Il distingue deux situations de neutres, qui sont régies par des règles différentes ; les *amici* ne peuvent prêter aucun secours aux belligérants ni apprécier la justice de la cause de chacun d'eux. Au contraire les *fœderati* peuvent prêter leur secours, pourvu que la cause du belligérant soit juste. Cette conception plus restrictive que celle de Vattel, a, entre autres, le tort de sacrifier le devoir d'impartialité de l'État.

D'après Bynkershoek il faut donc pour bénéficier de la neutralité imparfaite que l'État neutre soit engagée envers l'un des belligérants par un traité antérieur.

(1) Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII, § 110 et suiv.

(2) Bynkershoek, *De Rebus bellicis*, ch. XI, éd. Vriat, t. II, p. 179 et suiv.

Pourtant Wolff avait déjà posé un principe fort juste en affirmant que celui qui s'associe à mon ennemi, soit qu'il lui envoie des secours, soit des subsides, soit qu'il l'aide à la guerre, concourt par là à la guerre, me nuit et par là devient mon ennemi (1). Ce principe tout à fait concordant avec la conception juridique de la neutralité n'a pourtant pas été admis.

Vattel à ce propos s'exprime de la sorte : « Si une alliance défensive n'a point été faite particulièrement contre moi, ni conclue dans le temps que je me préparais ouvertement à la guerre ou que je l'avais déjà commencée, et si les alliés y ont simplement stipulé que chacun fournira un secours déterminé à celui qui sera attaqué, l'Etat allié aura droit à la neutralité » (2).

Sans justifier cette affirmation Vattel invoque plusieurs arguments. D'abord un argument juridique.

Ne pas respecter la neutralité de cet État, ce serait le contraindre à manquer à la parole donnée, et le belligérant n'a pas le droit d'exiger ce fait puisque le traité a été conclu antérieurement à la guerre et qu'il n'est pas dirigé spécialement contre lui.

Argument d'intérêt : en attaquant cet État le belligérant lésé augmente le nombre de ses ennemis et

(1) Wolff, *Jus gentium*, § 730-736.

(2) Vattel, *Ibid.*, ch. VI, § 101.

attire contre lui, au lieu d'un secours restreint, toutes les forces de l'Etat en question.

Argument d'humanité : si on ne respectait pas la neutralité de cet État on multiplierait le nombre des guerres au lieu de le diminuer.

Cette conception a été acceptée par des auteurs plus modernes.

F.-G. de Martens dit : « Il y a déjà une distinction naturelle à faire en faveur de ceux qui, en ne fournissant que le secours déterminé promis par des traités d'alliance défensive en général, ou de subsides, conclus antérieurement à la rupture, n'annoncent point par là l'intention de nuire à l'ennemi, mais seulement la volonté de satisfaire à leurs engagements » (1).

Wheaton s'exprime à peu près de la même façon : « La neutralité peut être modifiée par des engagements antécédents au moyen desquels le neutre est lié à l'une des parties en guerre » (2). Le neutre peut donc fournir à l'un des États en guerre, tout en bénéficiant de la neutralité, un secours d'argent, de troupes, etc., pourvu que ce secours soit limité. Et Wheaton donne pour raison qu'un tel secours ne

(1) F.-G. de Martens, *Précis de droit des gens moderne de l'Europe*, t. II, p. 294.

(2) Wheaton, *Eléments*, 4<sup>e</sup> partie, ch. III, § 5.

rend pas le neutre l'associé général du belligérant favorisé.

Bluntschli s'exprime moins franchement et sa pensée est plus difficile à saisir. Pourtant il est évident que lui aussi admet dans certains cas une neutralité imparfaite.

« Lorsqu'un État s'est engagé par des traités antérieurs, et alors qu'il ne pouvait prévoir l'explosion de la guerre, à fournir des secours en hommes à l'État qui est devenu l'un des belligérants, la présence de ces troupes sur le territoire ennemi..... ne sera point considérée comme contraire à la neutralité de l'État qui les a fournies, pourvu que cette puissance manifeste d'une manière évidente son intention de rester neutre, *et qu'elle observe strictement les conditions des traités conclus par elle* » (1).

Les arguments invoqués pour défendre une telle conception de la neutralité sont impuissants à nous convaincre.

Qu'un État fournisse des secours à mon ennemi purement ou simplement, ou qu'il le fasse en vertu d'un traité, le résultat pour moi est le même ; l'État qui agit ainsi me porte un préjudice qui peut être considérable et j'ai le droit de me défendre même en lui déclarant la guerre. Peu m'importe qu'il manque

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 759.

à ses engagements qui ne sont qu'une relation entre lui et l'Etat envers lequel il s'est engagé et qui pour moi sont inexistants.

Mais, ajoute-t-on, mon intérêt bien compris me commande... Ceci ne regarde que moi. La question n'est pas de savoir si j'ai un intérêt, mais si, oui ou non, j'ai le droit de me défendre. Je sais bien que je peux fermer les yeux et traiter comme neutre un État qui agit hostilement contre moi. Mais j'affirme seulement que j'ai le droit d'agir autrement, si je le juge utile.

Quant à l'argument d'humanité nous ne pensons pas qu'on serve la cause de l'humanité, en encourageant des actes de guerre déguisés.

Nous repoussons donc une telle conception de la neutralité. Le belligérant qui subit un tel dommage de la part de l'État neutre peut lui déclarer la guerre. Il peut aussi se contenter de demander une indemnité et au point de vue juridique il doit l'obtenir.

*États tributaires.* — Nous étendons d'ailleurs notre raisonnement aux États tributaires qui envoient des troupes ou de l'argent à leur suzerain qui est en guerre. Juridiquement, l'autre belligérant doit les considérer comme des ennemis.

On s'est fondé pour soutenir l'opinion contraire sur ce fait que l'État tributaire n'agit pas librement ; c'est par la force, dit-on, qu'il a été obligé de fournir son tribut.

Cet argument n'est pas sans valeur, et nous l'admettons jusqu'à un certain point, c'est-à-dire que nous pensons que, plus tard, le belligérant ne pourrait demander aucune réparation, ni indemnité, puisque l'État tributaire n'agit pas librement. Mais on ne peut songer à refuser au belligérant lésé de considérer, pendant la guerre, l'État tributaire comme ennemi et de le traiter en conséquence (1).

Ceci d'ailleurs revient à dire que, au point de vue juridique, l'État tributaire ne peut pas être neutre quand son suzerain est en guerre.

Au contraire on peut concevoir qu'un État suzerain reste neutre pendant que l'État tributaire se trouve en guerre. Ceci provient de ce fait que les relations tributaires sont quelquefois très mal établies. Il serait souhaitable qu'un État tributaire ne pût faire la guerre sans l'assentiment de son suzerain, auquel cas celui-ci ne pourrait plus être neutre.

#### § 6. — LA NEUTRALITÉ EST INDIVISIBLE.

Un État ne pourra donc entrer en guerre avec un belligérant et garder la neutralité à l'égard d'un autre belligérant, allié du premier.

Richard Kleen professe un avis contraire. Il sup-

(1) V. *contrà*, Richard-Kleen, *op. cit.*, p. 118.

pose que l'Allemagne soit attaquée simultanément par la France et la Russie, et que l'Autriche-Hongrie profite de l'occasion pour déclarer la guerre à la Russie. Il admet, dans un cas, dont les conditions d'ailleurs nous paraissent assez difficiles à remplir, que l'Autriche et la France puissent rester neutres vis-à-vis l'une de l'autre. Il faudra qu'il y ait deux théâtres de la guerre absolument distincts, et que les armées austro-hongroises ne puissent rencontrer les forces françaises à côté des forces russes.

Admettons la possibilité d'une telle situation. Malgré cela la France et l'Autriche-Hongrie ne pourront juridiquement se considérer comme neutres, car la France ne pourra remplir les devoirs de la neutralité à cause de l'intérêt très étroit qui la lie à la Russie. Une défaite des armées russes sur le théâtre russo-autrichien produira forcément un contre-coup sur le théâtre franco-allemand. Donc la France aura tout intérêt à éviter cette défaite. Si elle n'envoie pas de troupes elle enverra de l'argent.

Admettons qu'elle n'en fasse rien ; admettons que, contre toute probabilité, la France n'envoie ni troupes, ni secours d'aucune sorte. Malgré tout, juridiquement, on ne peut parler de neutralité entre la France et l'Autriche. Celle-ci en attaquant la Russie nuit à la France, car elle oblige la Russie à envoyer des troupes sur un autre théâtre de guerre ; elle acca-

pare des troupes qui autrement auraient été dirigées contre l'Allemagne (1).

Dans la pratique un tel fait pourra se produire peut-être ; mais juridiquement il n'y aura pas entre la France et l'Autriche un état de neutralité mais un état de guerre atténué. Richard Kleen convient d'ailleurs lui-même du peu de garantie qu'offrirait une telle neutralité.

Admettons d'ailleurs cette conception et plaçons-nous sur un terrain pratique : La France favorise la Russie, en violant quelques devoirs de la neutralité. Mais l'Autriche ne lui déclare pas la guerre et se contente de demander une réparation. Sera-t-il possible de la lui accorder ? Nous ne le pensons pas.

#### § 7. — NEUTRALISATION.

Tels sont les caractères essentiels de la neutralité et tout état qui ne présente pas ces caractères n'est pas la neutralité.

Il nous reste, avant de terminer ce chapitre, à parler d'une neutralité partielle (2), qui ne présente pas tous les caractères de la neutralité juridique. Le cas se présente lorsqu'une partie du territoire d'un État a été neutralisée.

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 118-4.

(2) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 103, § 19.

Cette neutralisation peut être permanente, si, par convention, elle a été établie d'avance contre toute éventualité ; accidentelle si les belligérants conviennent de laisser en dehors des hostilités certaines parties de leur territoire. La part déclarée neutre ne peut pas demeurer absolument étrangère à la guerre dans laquelle l'État est engagé.

Nous pensons qu'il n'y a pas lieu de parler ici de neutralité ; la neutralité ne peut pas être partielle. La situation des territoires neutralisés s'inspire certes des idées de neutralité, mais il nous semble qu'elle se rattache bien plus au droit de la guerre qu'au droit de la neutralité. Cette neutralisation ne dérive pas du droit naturel et ne s'impose pas ; elle prend sa source dans la convention. Il n'y a donc pas ici exception à la règle, car la neutralisation n'est pas un état de neutralité mais un état de guerre atténuée.

## CHAPITRE VI

### RESPONSABILITÉ DES NEUTRES

« Vis-à-vis de l'étranger et du droit international,  
« dit Richard Kleen, c'est l'État qui répond en der-  
« nière ligne de l'accomplissement des devoirs de la  
« neutralité, tant par l'État, ses organes et ses repré-  
« sentants, que par les citoyens et les particuliers  
« nationaux ou étrangers qui résident sur son terri-  
« toire (1). »

Ainsi quand les belligérants auront à se plaindre d'une violation de neutralité, c'est à l'État, et non aux particuliers, qu'ils devront s'adresser. C'est une conséquence du principe que nous avons admis que la neutralité était une relation d'État à État.

**États neutres.** — Il ne se présente aucune difficulté lorsque c'est l'État neutre lui-même qui a commis la violation. Du moment qu'il veut rester étranger à la guerre il doit observer scrupuleusement les devoirs d'abstention et d'impartialité que lui impose cette situation, sous peine de perdre le bénéfice de la neutralité. Il doit donc accorder toute réparation pour

(1) Richard Kleen, p. 134, § 25.

les dommages qu'il aura occasionnés aux belligérants.

Mais il nous est impossible d'accepter l'affirmation d'après laquelle un État neutre serait responsable de tous les actes contraires à la neutralité, accomplis par les simples particuliers.

Richard Kleen admet à ce propos une solution très rigoureuse pour les États neutres, si rigoureuse qu'il nous semble qu'ils auraient plutôt avantage de se mêler à la guerre que de rester à l'écart. Nous allons exposer brièvement cette théorie.

D'après Richard Kleen, il n'y a pas de doute que l'État neutre est responsable de tous les actes commis par ses ressortissants dans les limites de son propre territoire. Mais il y a plus : « Alors même que le droit international autorise les particuliers à agir à leurs risques et périls... (par exemple, dans les affaires de contrebande et de blocus), c'est toujours l'État qui répond en dernière ligne, en tant que, d'un côté, le belligérant *peut* s'adresser au gouvernement du particulier neutre, pour qu'il prenne des mesures destinées soit à prévenir la violation de la neutralité, soit à assurer son maintien en usant de son pouvoir coercitif sur ses sujets, et poursuivre les réclamations d'indemnités s'il y a lieu. » Et un peu plus loin : « Tout gouvernement étant censé posséder, d'une part, le droit de fixer législativement sur son

territoire ce que les sujets doivent considérer comme devoir de neutralité, d'autre part, la force de se faire obéir par des moyens d'exécution dont il dispose, l'étranger peut attendre de lui qu'il impose, au besoin, à la nation, par la voie de la législation intérieure les obligations requises par le droit international en temps de guerre ainsi que les garanties nécessaires à leur observation, et qu'il emploie à cet effet les moyens qui sont à sa disposition. »

Cette conception nous semble dangereuse et de plus elle ne nous semble pas juste.

1° *Dangereuse.* — Si on se place sur le domaine pratique, il n'est pas besoin d'entrer dans les détails pour se rendre compte combien une telle conception de la responsabilité d'un État neutre est apte à produire des difficultés. A moins d'interner tous ses ressortissants, l'État neutre ne pourra empêcher, malgré la meilleure volonté, que de nombreuses violations se produisent. L'État neutre pourra modifier sa législation intérieure et la remplacer par la législation la plus rigoureuse, établir, moyennant des sacrifices considérables, la surveillance la plus parfaite, il y aura toujours des cas de violation de neutralité commis par les particuliers, et ces cas seront toujours assez nombreux pour permettre à un belligérant puissant d'y trouver des prétextes de guerre, ou du moins d'inobservation de ses propres devoirs vis-à-vis de l'État neutre.

2° *Injuste*. — Au nom de quel principe les belligérants peuvent-ils contraindre un État neutre à bouleverser sa situation intérieure, à modifier sa législation, et à abolir des principes qui parfois ont été acquis au prix de révolutions sanglantes ?

Prenons un exemple : De quel droit un belligérant peut-il exiger d'un État neutre qu'il prenne des mesures pour empêcher ses ressortissants de passer isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants ? Avant l'intérêt du belligérant, il nous semble que l'on doit faire passer celui de l'État neutre. Les influences de la guerre qui éclate entre deux États sont déjà suffisamment préjudiciables aux États neutres sans qu'il soit besoin de bouleverser la constitution de ces États. Un État qui, dans l'exemple que nous avons pris, agirait conformément aux exigences des belligérants commettrait d'abord une action servile, indigne d'un État souverain, et violerait en même temps un principe, essentiel à notre époque, qui est celui de la liberté individuelle.

Certes, un État souverain est libre d'établir sur son territoire la législation qui lui convient. Il peut, s'il le juge utile, et s'il peut faire respecter sa volonté, aller jusqu'à supprimer entièrement la liberté individuelle de ses ressortissants. Mais ceci est une question d'ordre intérieur et sans aucun caractère

international. Un État peut défendre à ses sujets de s'enrôler dans les armées étrangères, et établir des peines très rigoureuses contre ceux qui contreviennent à la loi. Mais dans ce cas, les belligérants ne peuvent se fonder sur ces lois pour engager la responsabilité des États neutres, et pour exiger l'application de la loi aux coupables. Le belligérant qui agirait de la sorte violerait la souveraineté de l'État neutre, car toute loi intérieure, qui n'est pas la conséquence d'une convention internationale, ne peut intéresser que l'État et les particuliers de l'État qui l'a promulguée ; au point de vue du droit international elle est inexistante.

Nous ne pouvons donc accepter une telle conception de la responsabilité des États neutres, conception qui, au mépris de leurs droits essentiels, leur impose des charges et une surveillance impossible à remplir.

Nous allons exposer notre conception de la responsabilité. Elle s'inspirera de l'idée que nous avons précédemment soutenue que l'État neutre doit subir le minimum de modification du fait que des hostilités existent entre deux autres États.

*1° La responsabilité de l'État neutre est engagée quand directement ou indirectement il manque à ses devoirs d'abstention et d'impartialité.*

Cette assertion renferme bien tous les cas possibles qui peuvent se présenter : envoi de troupes, de sub-

sides, de munitions, etc., négligence de faire respecter ses droits, application partielle de ses lois intérieures établies pour la guerre.

2° *La responsabilité de l'État neutre est engagée pour les infractions commises par ses ressortissants, dans les cas expressément prévus par les conventions internationales, et seulement si ces infractions ont été commises sur son propre territoire.*

C'est à *peu près* dans ce sens que s'exprime la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (La Haye, 1907).

« Art. 4. — Des corps de combattants ne peuvent  
« être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts,  
« sur le territoire d'une puissance neutre au profit  
« des belligérants. »

« Art. 5. — Une puissance neutre ne doit tolérer  
« sur son territoire aucun des actes visés par les  
« articles 2 et 4. »

« Elle n'est tenue de punir des actes contraires à  
« la neutralité que si ces actes ont été commis sur  
« son propre territoire. »

Nous disons à *peu près* justement à cause de ce deuxième alinéa de l'article 5 qui s'exprime d'une façon vague, car après avoir dans les articles précédents établi des cas spéciaux, voici qu'ici on s'exprime d'une façon générale en disant : Elle n'est

tenue de punir des actes contraires à la neutralité. Ce qui implique qu'il y en a d'autres. Quel est le sens exact de cet alinéa ?

M. le colonel Borel dans le rapport qu'il fit à la Conférence s'exprime de la sorte : « Ainsi que nous avons dit plus haut, l'on ne saurait songer à faire ici l'énumération complète de tous les actes qui pourront être jugés » — par qui ? — « contraires à la neutralité, et il faut, sur ce point, laisser à l'État neutre le soin de faire ce qu'il estimerait encore nécessaire, soit dans sa déclaration de neutralité, soit autrement ».

Si cette phrase signifie, comme la fin permet de le croire, que l'État neutre, à l'exception des actes expressément interdits par les articles précédents, est seul juge pour décider quels actes sont contraires à la neutralité, et qu'il a le droit d'édicter toutes les prohibitions qu'il jugera bon de faire, à condition de respecter son devoir d'impartialité, nous n'avons aucune objection à faire. Mais tel qu'il est dans la Convention l'alinéa 2 de l'article 5 prête à confusion par sa brièveté et le caractère général qu'il revêt.

3° *Dans tous les autres cas d'actes contraires à la neutralité commis par les particuliers, la seule conséquence pour l'Etat auquel ils appartiennent est qu'il ne peut exercer en leur faveur son droit de protection.*

**Les personnes neutres.** — Ceci nous amène à

parler de la situation des personnes neutres. Les particuliers ne sont pas dans la même situation que l'État dont ils sont les ressortissants.

Nous laisserons de côté le point de vue intérieur, c'est-à-dire la responsabilité qu'ont les personnes neutres vis-à-vis de leur propre gouvernement. Ceci est une question d'ordre interne qui n'a pas sa place dans cette étude.

Nous laisserons aussi de côté la question de responsabilité des sujets neutres relativement aux dommages qu'ils auront fait subir aux sujets d'un belligérant.

Nous ne considérerons que la situation des sujets neutres vis-à-vis des États belligérants.

Il n'y a aucune difficulté à reconnaître qu'ils sont dispensés des devoirs d'impartialité ; ceux-ci par leur caractère même ne peuvent incomber qu'à l'État.

Quant aux devoirs d'abstention, ils incombent aux personnes neutres, et la sanction de cette obligation est qu'ils perdent le droit d'être considérés comme neutres, ainsi que le droit qu'ils ont à la protection de l'État dont ils sont les nationaux

Cependant le devoir d'abstention des personnes neutres est plus limité que celui des États. En analysant ce devoir d'abstention, on se trouve en face de deux prohibitions essentielles.

a) Il est interdit aux personnes neutres de prendre une part effective aux hostilités. Un neutre qui manquerait à ce devoir sera considéré par le belligérant lésé comme s'il était un national de l'État ennemi. On lui appliquera les lois de la guerre, et l'État neutre dont il est le ressortissant ne pourra le protéger.

b) Les personnes neutres ne doivent pas fournir aux belligérants des armes et munitions, en un mot, tout ce qui est compris sous la dénomination de contrebande de guerre.

Ici la sanction est moins rigoureuse, car on combine cette interdiction avec le principe universellement admis de la liberté du commerce des neutres avec les belligérants.

En s'inspirant de cette idée on a établi une théorie de l'« aventure ». Ceci veut dire que le particulier agit à ses risques et périls. L'État belligérant n'a pas le droit de le punir mais il a le droit de se défendre, ce qui veut dire qu'il confisquera les marchandises prohibées et ce sera l'unique sanction.

*Sanction de la neutralité.* — Nous avons établi les sanctions qu'encourent les particuliers. Il nous reste à traiter la même question par rapport aux États. En quoi consiste la sanction de la neutralité pour les États ?

« La puissance lésée par une violation des devoirs

de neutralité n'a le droit de considérer la neutralité comme éteinte, et de recourir aux armes pour se défendre contre l'État qui l'a violée, que dans les cas graves et urgents, et seulement pendant la durée de la guerre » (1).

M. Richard Kleen, par la conception qu'il s'est faite de la responsabilité des Etats neutres, a été logiquement amené, pour éviter de multiplier les guerres, à cette conception vague de la sanction.

Ayant admis une autre conception, il nous est permis de parler plus franchement. Nous n'aurons donc pas besoin de parler de « cas graves et urgents » toujours difficiles à déterminer.

Nous dirons : un Etat belligérant peut dans tous les cas lorsqu'il a subi une violation de neutralité de la part d'un Etat neutre, en vertu du droit absolu qu'il a de se défendre, choisir entre deux solutions : résoudre la question par la guerre (ou des représailles), ou bien par des moyens amiables. Cette faculté de choisir prend fin avec la guerre, auquel cas le belligérant ne peut obtenir satisfaction que par les moyens amiables (entente directe, arbitrage, etc.). Cette distinction est juste, car, la guerre finie, le belligérant ne peut plus invoquer le droit de légitime défense.

La même solution s'applique à l'Etat neutre qui

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 135.

a subi une violation de la neutralité de la part du belligérant. Il peut ne pas se contenter de repousser par la force les atteintes portées à sa neutralité, ce qui n'est que son devoir, mais exiger une réparation immédiate, et s'il ne l'obtient pas déclarer la guerre à l'Etat qui a commis l'infraction.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### **DROITS DES NEUTRES**

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### **DROITS DES NEUTRES**

Les États neutres doivent être laissés, autant que possible, en dehors de la guerre.

En s'inspirant de ce principe, on serait tenté de laisser aux États neutres tous les droits qu'ils possédaient pendant la paix, et de ne leur imposer aucun devoir. Un tel idéal n'est pas réalisable par le fait même de l'opposition qui existe en matière de neutralité entre les intérêts des neutres et ceux des belligérants.

Or si les intérêts des neutres sont légitimes et dignes d'intérêt, on ne peut pour ce motif sacrifier absolument les intérêts légitimes des belligérants. Il y aura donc certaines restrictions aux droits des neu-

tres en temps de guerre ; l'atteinte portée à leurs droits est d'ailleurs peu importante, et l'on est d'accord aujourd'hui pour reconnaître, qu'à égalité d'intensité, les intérêts des neutres doivent passer avant ceux des belligérants.

Il n'en était pas ainsi autrefois. Jadis les neutres n'avaient, en fait, que les droits que les belligérants voulaient bien leur accorder. Sans doute, dans la doctrine les auteurs reconnaissaient les droits des neutres ; mais cette reconnaissance n'était qu'un principe. La théorie de la nécessité, d'après laquelle les belligérants pouvaient se dispenser du respect de leurs devoirs envers les neutres, dans certains cas prévus et réglementés, permettait en fait tous les abus.

Car cette détermination de la nécessité était impossible ; les auteurs en la réglementant ne pouvaient le faire que dans des formules vagues et compliquées. Ils ont fait intervenir, pour justifier ce droit de nécessité, des conditions morales (juste cause de guerre), pratiques (la route la plus courte en matière de passage), etc. En fait les belligérants restèrent seuls juges de décider si les conditions leur permettant de violer les droits des neutres étaient remplies ou ne l'étaient pas ; ils décidèrent toujours dans le sens de l'affirmative.

Le droit international ne reconnaît plus aujour-

d'hui une telle conception de la neutralité. On est d'accord pour reconnaître en principe aux États neutres tous les droits dont ils jouissaient en temps de paix. Les seules restrictions faites au libre exercice de leur droit ne dérivent plus, comme autrefois, de la volonté arbitraire des belligérants, mais des devoirs d'abstention et d'impartialité que le droit international impose aux États neutres.

C'est un progrès incontestable, et l'on peut dire qu'en matière de neutralité territoriale les neutres ne subissent de limites à leurs droits qu'exceptionnellement et dans les cas où il ne peut en être autrement.

Cette situation favorable faite aux États neutres est une situation de droit. En fait, il arrivera peut-être que cette immunité des États neutres ne soit pas respectée ; l'histoire nous montre trop de violations des droits des États neutres pour qu'on puisse espérer qu'un tel état de choses ne se produira plus.

Que fera l'État neutre lorsqu'il aura à subir de la part d'un belligérant une atteinte à son droit ?

Il aura d'abord le droit incontestable de s'opposer, même par la force, aux atteintes portées à sa neutralité. L'article 10 de la Convention de 1907 lui reconnaît ce droit :

« Ne peut être considéré comme un acte d'hostilité le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité. »

D'après cet article l'État neutre a non seulement le droit d'employer la force pour faire respecter son droit, mais en plus cet exercice du droit de défense ne peut être considéré par le belligérant contre lequel il est dirigé comme un acte d'hostilité. « Il est déjà assez malheureux pour un État neutre, a-t-on dit, de se trouver dans l'obligation de recourir aux armes pour faire respecter ses droits et surtout pour remplir ses devoirs, sans que leur accomplissement lui soit imputé comme un acte d'hostilité. »

Cela veut dire que l'État neutre peut se borner à repousser la violence qu'il subit tout en gardant sa neutralité, et demander ensuite des réparations par voie diplomatique ou arbitrale. L'État belligérant ne pourra pas se fonder sur l'acte violent commis par le neutre pour refuser la réparation qui est due. C'est une faculté accordée à l'État neutre pour lui éviter une guerre, mais il reste entendu que l'État neutre peut ne pas user de cette faculté, et considérer l'atteinte portée à sa neutralité comme un *casus belli*.

Puisque l'État neutre a le droit de repousser même par la force toute atteinte portée à sa neutralité, on ne peut lui refuser la faculté de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'une telle éventualité ; et cela même avant toute déclaration de guerre. Un État est souverain sur son territoire. S'il a des rai-

sons de croire qu'une guerre est sur le point d'éclater entre deux États voisins, et que sa neutralité se trouverait menacée, il a le droit d'ordonner une mobilisation partielle ou au moins de renforcer ses troupes de frontière.

Cette mesure aura l'avantage d'empêcher que le neutre soit pris au dépourvu par la survenance inopinée d'une guerre, et les belligérants ne pourront de ce fait se croire en droit de protester.

Dans cet examen des droits des neutres nous distinguerons : 1° Les droits des neutres sur leur territoire ; 2° Les droits des neutres sur le territoire des belligérants ; 3° Les droits des personnes neutres.

---

## CHAPITRE II

### DROITS DES NEUTRES SUR LEUR TERRITOIRE

#### § 1. — INVOLABILITÉ DU TERRITOIRE.

Le territoire des Puissances neutres est inviolable.  
(Art. 1, Conv. 1907.)

L'État neutre a le droit absolu de demander à être laissé en dehors des hostilités, sous la réserve de certaines restrictions qui s'imposent à sa liberté d'action, restrictions déterminées par ses devoirs d'abstention et d'impartialité à l'égard des belligérants.

Une des principales conséquences de cette situation est que le territoire de l'État neutre ne doit subir aucun dommage du fait des hostilités. Il est conforme au but de la neutralité que la guerre s'arrête aux frontières de l'État neutre ; l'état de paix doit régner sur le territoire neutre sans aucune modification.

Le droit international impose à l'État neutre le devoir de faire respecter son territoire. Mais il ne faut pas perdre de vue que le devoir international incombe d'abord aux belligérants eux-mêmes, qui doivent respecter l'état de paix qui règne chez leurs

voisins, et qu'en cette matière le devoir de l'État neutre est pour ainsi dire secondaire, en ce sens qu'il n'intervient qu'au cas où il y a eu violation du devoir principal qui incombe aux belligérants.

Ceux-ci ne peuvent donc plus prétendre à un droit de nécessité qui leur permet de manquer au devoir de respect du territoire neutre. « Les obligations des neutres à l'égard de ces faits dérivent d'une interdiction générale, qui, en bonne logique, concerne d'abord les belligérants avant de produire ses conséquences pour les neutres » (1).

L'État neutre est propriétaire exclusif de son territoire. Il ne doit subir aucun dommage du fait que des États sont en guerre. Il est donc défendu aux belligérants d'exercer des actes d'hostilités sur territoire neutre, d'y causer aucun dommage, ni d'y établir des installations dans le but de favoriser les opérations militaires. Donc les anciens abus des belligérants comme le droit d'occupation, le droit de passage, le droit de poursuite, ne peuvent avoir aujourd'hui qu'un intérêt historique. Tous ces prétendus droits exercés jadis par les belligérants n'ont été en réalité que des actes de violence imposés par la force brutale. Aujourd'hui de tels actes ne sauraient être tolérés ; la force a dû céder devant la justice.

(1) Rapport de M. le colonel Borel à la Conférence de La Haye de 1907.

Il est évident que ce que nous avons dit du territoire d'un État neutre s'applique aussi aux personnes et aux biens qui se trouvent sur ce territoire.

*Question.* — On a prévu le cas où une bataille aurait lieu à proximité d'un pays neutre, de sorte que les projectiles tombant sur le territoire neutre y produisent des dommages (1). La solution nous semble facile. Un État neutre pourra toujours prévoir une telle éventualité — (dans la guerre sur terre) — et mettre à l'abri les personnes et les biens susceptibles d'être déplacés. Quant au belligérant il sera tenu de réparer intégralement le dommage qu'il aura causé. Il a le choix entre deux solutions : ou continuer l'attaque contre son ennemi ; ou abandonner l'attaque. Il choisira suivant son avantage, mais sous la réserve d'une réparation à l'État neutre dans le premier cas. Dispenser le belligérant de cette obligation, ce serait admettre un droit de la nécessité s'exerçant sur territoire neutre. Cette conception est aujourd'hui rejetée.

*Sanction.* — Pour toute violation de son territoire, en dehors des devoirs qui lui incombent, un État neutre a le droit d'exiger une réparation immédiate du belligérant qui s'est rendu coupable d'un tel acte.

On a parfois voulu établir une distinction entre les neutres et les belligérants en demandant une répara-

(1) Bonfils, *Manuel*, 5<sup>e</sup> éd., n° 1450.

tion immédiate en faveur du belligérant, et une réparation après la paix quand il s'agira d'un neutre qui la demande. Nous ne voyons pas l'utilité d'une telle distinction ou plutôt nous ne voyons pas la justice de cette distinction.

L'État neutre doit être laissé libre de juger de quelle façon il entend demander réparation. Ce principe est d'autant plus juste que la violation commise engage davantage la responsabilité de l'État neutre vis-à-vis de l'autre belligérant.

Bluntschli ne permet à l'État neutre de déclarer la guerre que dans les cas très graves (1). Il nous semble que l'on doit faire une distinction suivant que c'est l'État belligérant ou ses armées qui ont commis la violation, auquel cas l'État neutre est seul juge de la gravité de l'offense ; ou bien ce sont de simples particuliers ressortissants de l'État belligérant, auquel cas l'État neutre demandera une réparation et pourra recourir à l'arbitrage.

Mais dans le premier cas l'État neutre peut non seulement repousser par les armes les atteintes portées à sa neutralité, mais, à défaut de réparation immédiate, poursuivre ses droits par tous les moyens qu'il jugera utiles.

(1) Bluntschli, *Ibid.*, art. 790.

## § 2. — DROIT D'ASILE (1).

Nous avons dit qu'en cas de guerre entre deux nations, la neutralité devait assurer aux États neutres, autant que possible, la continuation de l'état de paix. Or, en temps de paix, une puissance peut recevoir qui bon lui semble. C'est un droit absolu qu'elle possède en vertu de sa souveraineté. Ce droit ne peut lui être refusé en cas de guerre entre deux États voisins, l'État neutre étant souverain et maître absolu sur son territoire.

Mais nous avons déjà reconnu que l'état de guerre ne peut assurer entièrement à l'État neutre la continuation de la paix, car la neutralité n'est pas la continuation de la paix, mais un état provisoire et transactionnel qui doit s'accorder avec les intérêts nouveaux qui naissent à l'occasion d'une guerre.

Tous les droits souverains des États neutres subiront par le fait d'une guerre certaines atténuations créées par les nouveaux devoirs d'abstention et d'impartialité que leur impose le droit de la neutralité, devoirs nouveaux qui n'existent pas, en tant que de

(1) Nous considérons cette question dans l'hypothèse de la guerre sur terre. En cas de guerre maritime, les principes que nous établissons subiront quelque atténuation en raison des différences techniques et naturelles qui existent entre la guerre sur terre et la guerre maritime.

voirs, dans les relations pacifiques des États. Le droit d'asile subira donc aussi certaines restrictions.

Mais d'après le principe que nous avons établi, que les atteintes portées à la liberté des neutres doivent être très limitées et commandées par la nécessité, c'est-à-dire les intérêts essentiels des belligérants, les restrictions en matière de droit d'asile doivent représenter le minimum indispensable pour assurer la liberté des opérations militaires des États en guerre. Quel est ce minimum ?

Lorsque, dans notre introduction, nous avons parlé de la guerre, nous avons dit que deux principes dominaient cette matière.

Le premier, qui remonte à Jean-Jacques Rousseau, énonce que la guerre n'est pas une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat.

Le second, formulé dans la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 relative à l'interdiction des balles explosibles, établit « que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ». Par conséquent, « qu'à cet effet il suffit de mettre *hors de combat* le plus grand nombre d'hommes possible ».

C'est en nous inspirant de ces deux principes que nous nous proposons de réglementer le droit d'asile.

Nous dirons donc qu'en temps de guerre, comme en temps de paix, l'Etat neutre est libre d'ouvrir son territoire, sous la réserve de ne favoriser par cet acte aucun des belligérants. Il faut donc faire une distinction entre les ressortissants pacifiques et les forces armées des Etats belligérants.

a) *Ressortissants pacifiques.*

Quant aux premiers, l'Etat neutre ne peut voir, à l'occasion d'une guerre, limiter le droit absolu qu'il a de les recevoir. En recevant les particuliers ressortissants des Etats en guerre, et qui ne relèvent en aucune façon des forces militaires des belligérants, l'Etat neutre n'influence en rien les opérations militaires des belligérants. Ce droit de recevoir les particuliers pacifiques ne peut être contesté, d'autant moins que les belligérants eux-mêmes peuvent tolérer sur leur territoire les ressortissants paisibles de l'Etat ennemi. A ce point de vue, l'état de guerre n'influence pas le droit de l'Etat neutre d'ouvrir son territoire.

Ces particuliers venus sur territoire neutre seront soumis aux lois établies en temps de paix, et qui réglementent la situation des étrangers. L'Etat neutre peut d'ailleurs, en vue de la sécurité intérieure, soumettre les particuliers à des lois spéciales. En cette matière, la souveraineté de l'Etat neutre ne subit aucune atteinte ; c'est la continuation de l'état de paix.

*Forces militaires.* — Il n'en est pas de même en ce qui concerne les forces militaires des belligérants. Le principe reste le même : l'Etat neutre a le droit absolu de les recevoir. Mais s'il le fait, il s'impose certains devoirs de neutralité, que lui imposent les conditions auxquelles il doit soumettre leur séjour sur son territoire. Ces mesures sont inspirées par le devoir qui incombe à l'Etat neutre de n'influencer en rien les opérations militaires des belligérants. Il en serait ainsi si l'Etat neutre, ouvrant son territoire à une troupe belligérante, lui permettait, dans la suite, de ressortir et de reprendre part à la lutte. Le belligérant lésé aurait juste lieu de plainte et pourrait considérer la neutralité comme rompue. En effet, il ne peut violer le territoire neutre pour poursuivre la troupe de son ennemi qui s'y est réfugiée ; il ne faudrait pas pourtant que, par respect de ses devoirs, un belligérant ait à supporter un danger relatif à ses opérations militaires.

Aussi, dans ce cas, l'Etat neutre a le devoir de désarmer et d'interner les forces militaires, armées, troupes ou soldats, auxquelles il a donné accès sur son territoire.

Le belligérant n'aura plus aucun sujet de plainte, puisque le but de la guerre n'est pas de détruire l'adversaire, mais de le mettre hors de combat. Or, c'est justement ce que fait l'Etat neutre en désarmant et

internant les réfugiés, et en les mettant par là dans l'impossibilité de recommencer la lutte.

*Matériel de guerre.* — La seule réclamation que pourrait faire le belligérant poursuivant est relative au matériel de guerre, amené par ces troupes sur le territoire neutre. Il pourra dire à l'Etat neutre : « Ce matériel, si vous n'aviez pas donné asile à mon ennemi, serait devenu ma propriété, et j'aurais pu m'en servir pendant la durée de la guerre ; en le conservant sur votre territoire, vous me portez préjudice ; vous devez donc me rendre ce butin que j'aurais fait sans votre intervention. »

Cette prétention nous semble injustifiée. C'était au belligérant poursuivant à prendre les précautions nécessaires pour que l'armée poursuivie ne soit pas jetée sur le territoire neutre ; ne l'ayant pas fait, il doit subir les conséquences inévitables de la neutralité. Livrer le matériel de guerre, ce serait de la part de l'Etat neutre une action à peu près analogue à celle de livrer les soldats eux-mêmes. Tout ce qui vient sur territoire neutre est inviolable ; en livrant le matériel de guerre d'un belligérant, l'Etat neutre favoriserait l'autre belligérant en lui facilitant le droit de butin.

L'Etat neutre pourra donc répondre à l'objection du belligérant : « Vous avez laissé venir cette armée sur mon territoire ; vous auriez pu l'en empêcher.

Tout ce que je vous dois à présent, c'est de ne permettre ni que cette armée, ni que ce matériel servent désormais contre vous. Ce devoir que m'impose la neutralité vous favorise déjà suffisamment, puisque en internant cette armée, je vous évite et le service de garde et les frais d'entretien de ces prisonniers que vous auriez faits ; vous ne pouvez pas, en plus, me demander de faire le butin à votre place. »

Donc, en ce qui concerne les forces armées des belligérants, l'Etat neutre a le droit de les accueillir sur son territoire, à condition de les mettre hors de combat jusqu'à la fin de la guerre.

*Malades et blessés.* — « La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre (art. 15, Conv. 1907). »

La conséquence de cette disposition est que le personnel sanitaire ne doit pas être mis dans l'impossibilité de regagner le théâtre de guerre. Les médecins, chirurgiens et aides pourront donc retourner dans leur pays et continuer à prodiguer leurs services sur les champs de bataille. Cette mesure, qui est contraire au principe, a été prise pour des raisons d'humanité.

*Prisonniers évadés.* — De même nous verrons que les prisonniers évadés doivent être laissés en liberté ; mais ceci n'est pas une exception à la règle. Les devoirs imposés à l'Etat neutre en matière d'asile se

déduisent du devoir général d'impartialité qui incombe à l'Etat neutre ; or un Etat qui internerait les prisonniers évadés, favoriserait le belligérant qui les a laissés échapper. Un prisonnier de guerre, par le fait qu'il a été capturé, a perdu sa qualité de combattant. Il ne peut la regagner que lorsqu'il aura rejoint son armée. Pendant son passage sur territoire neutre, il doit être considéré comme un ressortissant pacifique.

b) *Situation juridique des internés.*

Du fait que l'Etat qui ouvre son territoire aux forces armées des belligérants, s'impose un devoir de neutralité, il ressort que l'on doit lui accorder certains droits sur ces réfugiés.

Il peut prendre à leur égard toutes les mesures qu'il jugera nécessaires pour les empêcher de regagner leur patrie. Il a le devoir de les interner, mais il est seul juge de désigner le lieu et les conditions de cet internement.

L'article 11, alinéa 1, de la Convention établit qu'« une puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre ».

Mais en fait l'Etat neutre sera seul juge de cette possibilité. L'alinéa 2 du même article déclare que

l'Etat neutre « pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet ».

De plus il est admis que l'Etat neutre peut les soumettre à des règlements spéciaux, pour éviter les chances d'évasion. Seulement, il ne pourra agir à leur égard d'une façon trop rigoureuse.

Il devra veiller à leur entretien ; en échange, il a le droit de les employer à des travaux civils et militaires, sans qu'il y ait lieu de distinguer, comme on le fait pour les prisonniers de guerre, la destination de ces travaux. On reconnaît même le droit à l'Etat neutre de saisir les effets et objets, argent et valeurs, de ces hommes, à condition de les rendre à la conclusion de la paix.

Notons spécialement que ces dispositions ne peuvent s'appliquer aux prisonniers évadés. Il est bon d'affirmer ce principe à cause d'une difficulté qui s'est présentée à la Conférence de La Haye à propos de l'article 13 de la Convention de 1907.

« ART. 13. — La puissance neutre qui reçoit des  
« prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté.  
« Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle  
« peut leur assigner une résidence. La même dispo-  
« sition est applicable aux prisonniers de guerre  
« amenés par des troupes se réfugiant sur le terri-  
« toire de la puissance neutre. »

A l'occasion de l'établissement de cet article, on avait présenté un amendement ainsi conçu : « L'État neutre qui reçoit des prisonniers évadés ou amenés par des troupes se réfugiant sur son territoire peut les laisser en liberté ou leur assigner une résidence. » Comme l'a très justement fait observer notre maître M. Louis Renault, assigner une résidence à un fugitif, c'est, en réalité, le soumettre à un internement que rien ne justifie.

Tel qu'il est, l'article 13 doit être ainsi compris : l'État neutre doit toujours laisser en liberté les personnes visées par l'article 13, en ce sens qu'il ne doit jamais s'opposer à ce que ceux-ci regagnent leur patrie.

Mais si ceux-ci préfèrent séjourner en territoire neutre, l'État neutre peut, dans ce cas, en vertu de sa souveraineté, et en vue de sa sécurité, leur assigner une résidence. Mais dans ce cas encore, pensons-nous, ils ne doivent pas être mis dans l'impossibilité de regagner leur patrie s'ils en manifestent l'intention.

Cette opinion n'est pas toujours admise. Pour justifier l'amendement cité, on a allégué que l'État neutre avait le droit de ne pas accueillir ou tolérer ces individus sur son territoire. De là on a tiré la conséquence que l'État neutre peut soumettre l'accueil

qu'il leur offre à n'importe quelle condition (1).

c) *Devoir d'asile.*

Ceci nous amène à examiner s'il existe pour les États neutres un devoir d'asile.

Si l'on se place au point de vue de l'humanité, il n'y a pas de doute possible. Un État doit recevoir ceux qui lui demandent un refuge.

Au point de vue du droit international, on peut affirmer que ce devoir n'existe pas, en ce sens qu'il n'y a pas de texte qui le consacre. Mais l'esprit du droit international actuel reconnaît, nous semble-t-il, l'existence d'un tel devoir, sous la réserve, bien entendu, de cas de force majeure. Il est évident qu'un État a non seulement le droit, mais le devoir national de ne pas accorder asile, lorsque cet asile est de nature à compromettre gravement la sécurité de l'État qui l'accorde. Mais hâtons-nous de dire que ce cas est plutôt théorique, et que dans la pratique il arrivera rarement que telle situation se présente. Notamment en ce qui concerne les prisonniers de guerre évadés ou amenés par une armée qui demande refuge, nous ne voyons pas comment le cas peut se présenter.

Quant à la question d'armée entière il est évident

(1) V. Rapport de M. le colonel Borel à la Conférence de La Haye, 1907.

que l'État neutre peut se trouver quelquefois dans la triste situation de ne pouvoir lui accorder asile. Mais ce cas sera exceptionnel, commandé par les circonstances ; nous ne voyons pas la nécessité de le consacrer dans un texte.

d) *Indemnités.*

A l'occasion d'une guerre, l'État neutre, voisin du territoire des États belligérants aura forcément à subir des frais par la nécessité où il se trouvera de renforcer ses troupes afin de rendre efficace la surveillance de ses frontières. Ces frais ne peuvent être imputés aux belligérants ; les mesures prises par l'État neutre sont prises autant en vue de sa sécurité qu'en vue du respect de la neutralité.

Mais les frais d'internement doivent être subis entièrement par l'État dont ressortissent les internés. Dès la conclusion de la paix, il sera fait un règlement établissant les dépenses faites par l'État neutre en faveur des internés.

Les États neutres peuvent d'ailleurs régler cette question comme ils jugeront à propos de le faire. En 1870, la Belgique ne demanda à la France aucune indemnité pour les nombreux combattants qu'elle avait reçus. La Suisse au contraire avait conclu une convention avec le commandant en chef des corps réfugiés (1), réglementant la procédure des indemnités.

(1) V. A. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2<sup>e</sup> éd., p. 164.

Le matériel de guerre amené par les troupes sert de garantie à l'État neutre ; il pourra le garder jusqu'au règlement complet des dépenses. Mais nous ne pensons pas que l'État neutre puisse, à titre de garantie provisoire, garder l'argent et les autres valeurs apportées par les réfugiés et qui sont leur propriété personnelle. Tout au plus lui accordons-nous la faculté de faire subir à chaque individu ses propres frais d'entretien. Il serait injuste de le faire payer pour les autres.

*Echanges de prisonniers.* — Les dépenses occasionnées par l'internement peuvent être considérables, et il peut arriver que l'État neutre ne puisse les supporter jusqu'à la fin de la guerre. C'est une situation difficile pour l'État neutre ; mais il nous semble qu'il est impossible d'y porter remède. On a proposé d'accorder à l'État neutre la faculté de procéder lui-même à des échanges de prisonniers afin de diminuer ses dépenses (1).

Ainsi lorsqu'un belligérant qui possède des internés en pays neutre aura fait un certain nombre de prisonniers de guerre, l'État neutre pourrait procéder à un échange avec lui : il mettra en liberté un nombre d'internés égal au nombre de prisonniers que le belligérant sera disposé à délivrer.

(1) Richard Klein, *op. cit.*, t. II, p. 34 note.

Si l'État neutre possède des internés appartenant aux deux belligérants, il pourrait en relâcher un nombre égal.

M. Pillet propose en outre que les cartels conclus entre belligérants, et relatifs à l'échange de prisonniers, portent d'abord sur les internés en pays neutre.

Nous ne pouvons accepter que cette dernière proposition. Les deux autres nous paraissent incompatibles avec la neutralité. Il peut arriver que l'un des belligérants puisse avoir intérêt à recouvrer ses prisonniers, tandis que l'autre, assez fort, n'éprouve pas le besoin de recouvrer les siens. Il pourrait donc arriver que l'Etat neutre, en procédant, de sa propre initiative, à des échanges de prisonniers, favorisât par cet acte un des belligérants ; le belligérant lésé aurait en ce cas juste raison de protester. L'Etat neutre, pensons-nous, ne peut procéder à de tels échanges qu'en obtenant le consentement de tous les belligérants. Au contraire il faut accorder à l'Etat neutre, afin d'alléger ses dépenses, la faculté de disposer des chevaux amenés par les troupes réfugiées.

e) *Insurrection.*

Les insurgés ne peuvent être assimilés à des malfaiteurs de droit commun. Un insurgé peut indivi-

duellement se rendre coupable d'un délit de droit commun ; pour ce délit il peut tomber sous le coup de l'extradition. Mais dans une insurrection, il y a surtout le délit politique pour lequel l'insurgé réfugié sur territoire neutre ne peut être inquiété.

Quelle conduite l'Etat neutre doit-il tenir à l'égard des insurgés qui viennent se réfugier sur son territoire ? Il nous semble que la conduite de l'Etat neutre doit dépendre du fait de la reconnaissance de belligérants.

L'Etat neutre a-t-il reconnu aux insurgés la qualité de belligérants ; il doit alors les considérer comme des combattants réguliers et leur appliquer les règles que nous avons exposées en traitant la question des réfugiés militaires sur territoire neutre.

N'a-t-il pas reconnu aux insurgés la qualité de belligérants, l'Etat neutre doit alors les assimiler à des ressortissants paisibles et les traiter comme tels.

Cependant en 1894 des insurgés brésiliens vinrent se réfugier à bord de navires portugais ; le gouvernement portugais refusa de les livrer, mais il ne les laissa pas libres. Pourtant il ne leur avait pas reconnu la qualité de belligérants.

### § 3. — LIBERTÉ DE COMMERCE.

Les relations commerciales ont pris aujourd'hui

une telle extension que l'on peut dire sans exagérer que le droit de commerce est une question vitale pour les États. De nos jours on peut constater que les guerres douanières entre les États, plus douces au point de vue de l'humanité, peuvent produire des effets économiques aussi funestes que les guerres véritables ; et cet état de choses ne peut aller qu'en progressant.

Aussi ne peut-on songer aujourd'hui à contester le droit de commerce aux neutres pendant la durée d'une guerre. C'est en cette matière surtout que les efforts ont porté pour faire bénéficier les neutres de la continuation des relations pacifiques. En ce qui concerne le commerce sur terre, on peut dire qu'on y a complètement réussi. La liberté commerciale des neutres est inviolable.

De ce principe se déduisent deux conséquences. L'Etat neutre a le droit de commercer avec les belligérants. Il a de même le droit de signer avec eux, ou avec l'un d'eux, des traités de commerce. De plus il a le droit, sur son territoire, de prendre telles mesures qu'il jugera convenables relativement à la liberté commerciale de ses sujets, au transport des marchandises, etc. La seule restriction qui s'impose, à l'occasion d'une guerre, est celle qui lui est commandée par ses devoirs d'abstention et d'impartialité, devoirs auxquels il ne peut manquer.

Les personnes neutres jouissent d'une liberté encore plus grande, en ce sens qu'elles ne sont tenues d'aucun devoir à l'égard des belligérants. Actuellement il y a tendance à accorder la liberté de commerce même aux belligérants entre eux. On ne peut donc songer à l'interdire aux sujets neutres.

Cependant un belligérant peut avoir intérêt à ce que certaines marchandises ne soient pas vendues par le neutre à son ennemi. Il en sera ainsi lorsque le neutre fournira des armes, munitions ou tout autre objet pouvant faciliter les opérations militaires. Aussi a-t-on admis une certaine restriction à l'inviolabilité du commerce neutre, en ce sens qu'on a reconnu au belligérant le droit de se défendre. Il pourra donc empêcher les marchandises prohibées de parvenir à destination. Dans la guerre maritime ces marchandises seront confisquées et vendues par le belligérant. Dans la guerre sur terre le cas ne peut se présenter que lorsque le belligérant se sera rendu maître d'une partie du territoire de son ennemi, et pourra exercer une surveillance sur les transports. Encore ne lui reconnaît-on pas un droit absolu sur ces marchandises (1).

(1) Nous préciserons cette question dans la troisième partie relative aux devoirs des neutres.

## CHAPITRE III

### DROITS DES NEUTRES SUR TERRITOIRE BELLIGÉRANT

#### § 1. — A) DROIT DE LÉGATION.

La survenance d'une guerre entre deux Etats n'interrompt pas les relations pacifiques entretenues par ces Etats avec les autres Etats de la communauté internationale. Les relations diplomatiques entre les neutres et les belligérants ne seront pas altérées par la guerre.

Il s'en suit que l'inviolabilité et l'exterritorialité des agents diplomatiques neutres subsistera comme en temps de paix ; leurs biens seront respectés et leur correspondance demeurera libre.

Cependant les agents diplomatiques ne devront pas profiter de cette liberté pour porter atteinte à la liberté du belligérant auprès duquel ils sont accrédités. Ils devront tenir une stricte réserve en ce qui concerne les opérations militaires que le belligérant n'aura pas intérêt à leur divulguer ; c'est la conséquence du devoir d'abstention qui incombe aux Etats neutres ; les agents diplomatiques sont les représen-

tants de l'Etat dont ils ressortissent ; de ce fait le devoir d'abstention leur est imposé. Cette disposition s'applique aussi bien aux ambassadeurs, ministres plénipotentiaires qu'aux consuls et autres agents commerciaux, militaires, etc., qui sont des envoyés officiels de leur gouvernement sur le territoire de l'Etat belligérant.

Cette liberté inviolable des agents diplomatiques peut subir certaines atteintes nécessitées par les opérations militaires ; ces atteintes d'ailleurs devront être réduites au strict minimum.

L'hypothèse se présentera, dans la guerre sur terre, en cas de siège ou d'investissement. Le belligérant assiégeant peut avoir un intérêt essentiel à empêcher les communications de la ville assiégée. De ce fait une atteinte peut être portée à la liberté des agents diplomatiques. Ceux-ci pourront dans tous les cas demander des sauf-conduits pour quitter le théâtre des hostilités. Mais s'ils préfèrent poursuivre leur séjour dans la ville assiégée, ils devront de ce fait subir les conséquences de l'état de guerre.

Le cas s'est présenté pendant le siège de Paris. Les agents diplomatiques neutres demandèrent à M. de Bismarck que leur courrier pût, à certains jours, traverser les lignes d'investissement. M. de Bismarck déclara qu'il laissera passer le courrier des représentants des Etats neutres à la condition que les dépêches

fussent ouvertes. On a blâmé cette conduite tenue par le chancelier allemand ; elle nous semble légitime. Il peut y avoir un grand intérêt pour l'assiégeant d'isoler absolument la ville assiégée en interrompant toute communication ; ces mesures commandées par les nécessités de la guerre sont un droit pour le belligérant.

B) DROIT DE REPRÉSENTER UN ETAT BELLIGÉRANT.

Lorsqu'une guerre éclate entre deux Etats, les relations diplomatiques cessent entre eux. Il n'y a plus entre les Etats aucun rapport officiel.

Mais si les relations officielles sont rompues, les relations privées continuent entre les particuliers ; ces relations n'ayant aucun rapport avec le but de la guerre, il n'y aurait pas de raison de les interrompre. Le temps n'est plus de la pratique rigoureuse ancienne qui consistait, chez les Romains par exemple, à réduire à l'esclavage les citoyens de l'ennemi qui se trouvaient sur le territoire. Aujourd'hui, tout en restant libre de prendre à leur égard les mesures nécessitées par les circonstances, l'Etat belligérant tolère sur son territoire le séjour des particuliers paisibles, ressortissants de l'autre belligérant.

Or les relations officielles étant rompues entre les deux belligérants, ces particuliers paisibles se trou-

vent abandonnés à eux-mêmes, sans représentant officiel pour les protéger. Aussi l'usage s'est établi de confier la protection de ces personnes à une puissance neutre.

Ainsi, pendant la guerre franco-allemande, les Français en Allemagne furent placés sous la protection de l'Angleterre ; les Allemands en France furent placés sous la protection des Etats-Unis.

Il peut même arriver que les intérêts privés d'un belligérant sur le territoire de l'autre, soient confiés à plusieurs Etats neutres. C'est ainsi qu'en 1898 la France et l'Autriche acceptèrent de veiller aux intérêts des espagnols, établis aux Etats-Unis. En 1897, les intérêts de la Grèce furent confiés à la France, l'Angleterre et la Russie.

Ce droit des Etats neutres a son utilité, tant pour les particuliers qui obtiennent une certaine protection que pour l'Etat belligérant représenté, car le neutre se charge de la garde des archives. Ce droit n'est pas contraire à la neutralité, car il n'influence en rien les opérations de la guerre ; le neutre n'exerce d'ailleurs ce droit que d'accord avec l'Etat auprès duquel il protège les particuliers. L'Etat belligérant reste libre de prendre à l'égard de ces derniers toutes les mesures commandées par les nécessités de la guerre.

Cette protection a un caractère purement humani-

taire ; les agents neutres devront se tenir strictement dans les limites déterminées par l'humanité ; en les dépassant ils engageraient la responsabilité de leur gouvernement.

## § 2. — DROIT D'INTERVENTION MORALE.

Malgré tous les efforts faits pour limiter les conséquences de la guerre aux seuls belligérants, malgré tous les droits reconnus aux États neutres, on ne peut réussir à éviter que ces derniers ne subissent le contre-coup de la guerre. Les États sont solidaires ; et l'on ne pourra jamais faire qu'un malheur qui frappe un ou deux d'entre eux ne se répercute sur la communauté internationale.

De cet état de choses, commandé par les lois inéluctables d'économie politique, est née une crainte de la guerre, tant parmi les hommes politiques que dans la doctrine. Cette crainte de la guerre est très légitime. Cependant nous pensons qu'il ne faut pas qu'à cause de cette crainte de la guerre on soit amené à admettre des actes injustifiables. On fait quelquefois le raisonnement suivant : « Tout vaut mieux qu'une guerre ; par conséquent pour éviter une guerre tous les moyens sont légitimes. »

Nous ne le pensons pas ; dans l'état actuel du droit international, la guerre est un droit absolu des États.

Que pour éviter une guerre des États étrangers au conflit usent de leur influence morale, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Le procédé pourra même avoir une certaine utilité ; quoique, à notre époque, les États ne commencent pas une guerre à la légère, mais après avoir usé de tous les moyens possibles pour l'éviter, et après avoir mûrement réfléchi aux conséquences qu'ils subiront, il peut cependant arriver, dans certaines circonstances, que l'intervention morale d'une puissance armée les fasse revenir sur leur décision.

Tant que cette intervention reste une intervention morale, nous la jugeons légitime ; mais il peut arriver qu'elle se manifeste par des menaces ou même par des actes de violence, ainsi qu'il arrive dans le blocus dit pacifique (blocus pacifique pendant la guerre gréco-turque). Alors, il faudra bien l'admettre, puisqu'en fait les forts sont toujours dans la possibilité d'imposer leur volonté aux faibles ; quant à déclarer légitime une telle action, nous nous y refusons absolument. Menaces et violences ne peuvent être légitimes.

Sous cette réserve, nous admettons le droit d'un État neutre d'user de son influence morale pour hâter la fin des hostilités et la conclusion de la paix, droit qui a été consacrée par l'article 3, alinéa 2, de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907.

« Le droit d'offrir des bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités. »

Quand une puissance neutre usera de ce droit à la demande d'un belligérant, son intervention sera commandée par des raisons d'humanité qui ne sont pas contraires à la neutralité. Elle agit comme mandataire d'un belligérant ; celui-ci, qui a demandé son intervention, est par là même disposé à faire certaines concessions, et l'intervention de l'Etat neutre facilite l'entente entre les belligérants, puisque entre eux il n'existe pas de relations officielles. Cette mission humanitaire est un droit absolu de l'Etat neutre, nous dirons même que c'est un devoir d'humanité pour lui. Aussi la conduite tenue en 1877 par les puissances signataires du traité de Paris nous semble blâmable. Sarfet-Pacha au début de la guerre russo-turque demanda leur médiation : celles-ci répondirent par la proclamation de leur neutralité. Cette proclamation doit être interprétée comme un refus : on ne pourrait en conclure que la médiation demandée par un belligérant à l'État neutre est incompatible avec sa neutralité.

Mais l'article 3 de la Convention permet à une puissance neutre d'offrir la médiation de sa propre initiative. Cet acte n'est pas contraire à la neutralité, tant que cette offre reste purement morale et n'est

accompagnée d'aucune menace. La puissance neutre qui usera de ce droit devra le faire avec une stricte impartialité et ne s'inspirer d'aucune tendance politique. Ce droit a été reconnu aux États neutres pour des raisons d'humanité ; ils ne devront pas l'oublier et employer cette faculté à des buts égoïstes ; leur intervention devra toujours être désintéressée.

En théorie ceci est incontestable, mais dans la pratique en sera-t-il ainsi ? Il est bien difficile, hélas, d'attendre d'un État une telle impartialité. A propos des devoirs de la neutralité, nous avons dit qu'une impartialité absolue était à peu près impossible. Aussi craignons-nous que ce droit ne devienne en fait un moyen commode pour les grands États d'imposer leur volonté aux États faibles. L'idée d'intervention morale a donné naissance dans les relations maritimes au blocus pacifique, qui en fait a toujours été exercé par les États forts contre des États incapables de s'opposer à cette violence. Souhaitons que cette idée d'intervention morale ne donne pas naissance, dans les relations territoriales, à une institution analogue.

## CHAPITRE IV

### DROITS DES PERSONNES NEUTRES

Sont considérés comme neutres les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre (art. 16, Convention de 1907).

La situation des personnes neutres n'est pas modifiée par une guerre, lorsque ces personnes ne se trouvent pas sur le territoire des belligérants ; elles jouissent de la même liberté qu'en temps de paix. Même en ce qui concerne la guerre, elles conservent une entière liberté, sauf quelques cas où elles engagent la responsabilité de leur gouvernement. Mais en dehors de ces cas, très rares, elles ne sont tenues d'aucun devoir envers les belligérants. Les particuliers neutres peuvent manifester leur opinion sur la guerre existante soit dans la presse, soit dans des réunions publiques ; ils peuvent de même favoriser un des belligérants, en lui envoyant des secours sous n'importe quelle forme que ce soit ; l'autre belligérant ne peut s'en plaindre. La situation des sujets neutres sur leur territoire national peut se résumer ainsi : « Les neutres sont maîtres chez eux. »

Il ne peut en être de même lorsqu'ils se trouvent sur le territoire des belligérants. Ceux-ci aussi sont maîtres chez eux. De là naît une opposition d'intérêts qu'il importe d'examiner.

Pour étudier la condition des personnes neutres qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant, nous établirons une distinction. Nous considérerons d'abord ceux qui ont pris part à la guerre. Ensuite nous étudierons la situation faite aux ressortissants paisibles des Etats neutres établis sur le territoire des belligérants.

#### § 1. — COMBATTANTS.

Il n'y a aucune difficulté en ce qui concerne les premiers, c'est-à-dire ceux qui ont pris service auprès d'un belligérant. Ceux-ci ont par là perdu la qualité de neutre et s'ils tombent au pouvoir de l'autre belligérant, ils seront traités par lui à l'égal des combattants réguliers de son ennemi. Il n'y a aucune raison de leur faire subir un traitement plus rigoureux ; il n'y en a pas non plus pour leur accorder un traitement de faveur. C'est dans ce sens que s'exprime l'article 17 de la Convention de 1907 :

« ART. 17. — Un neutre ne peut se prévaloir de sa neutralité :

« a) S'il commet des actes hostiles contre un belligérant ;

« *b*) S'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties.

« En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant. »

En ce qui concerne les personnes neutres tombant sous le coup de la division *b* de l'article 17, la situation qui leur sera faite est celle de combattants réguliers. S'ils prennent du service auprès d'un belligérant, ils pourront être faits prisonniers de guerre et les lois qui réglementent la situation de ces derniers leur seront applicables. Il ne peut arriver qu'à cause de sa qualité d'étranger une personne, qui prend part à la guerre, fût plus rigoureusement traitée par la partie adverse ; mais il n'y a aucune raison pour qu'on établisse en ce qui la concerne un traitement de faveur. Toute personne neutre qui prend part à la guerre perd de ce fait sa neutralité et ne peut réclamer la protection de son gouvernement, tant que le belligérant lésé ne lui impose pas un traitement plus rigoureux que celui des combattants de la partie adverse.

Mais un neutre pourra, sans prendre service régulier,

lier, commettre des actes hostiles contre un belligérant. Il subira alors le sort des combattants irréguliers, et sa nationalité ne pourra lui être imputée, ni comme circonstance aggravante, ni comme circonstance atténuante.

D'après l'article 17, lettre *b*, il y a d'autres actes de faveur que peut faire un neutre à un belligérant que le fait de prendre du service dans ses armées. Et, d'après le même article, le neutre perdrait par là sa qualité de neutre. Nous pensons que ces actes de faveur ne peuvent concerner que les personnes neutres habitant le territoire des belligérants. Ceux qui se trouvent dans leur patrie ou sur le territoire d'un autre Etat qui n'est pas en guerre restent absolument libres de leurs actes, sous la réserve du droit du belligérant lésé de se défendre, c'est-à-dire d'empêcher que les fournitures faites à son ennemi parviennent à destination.

L'article 18 de la Convention de 1907 nous autorise à conclure en ce sens : « Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un belligérant, dans le sens de l'article 17, lettre *b* :

« *a*) Les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite pas le territoire de l'autre partie ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires ;

« *b*) Les services rendus en matière de police et d'administration. »

Mais quels autres actes de faveur pourraient commettre une personne neutre si ce n'est des fournitures ? Or de ce chef, d'après l'article 18, lettre *a*, il n'est responsable que s'il habite le territoire d'un belligérant ou le territoire occupé de la partie adverse.

§ 2. — RESSORTISSANTS PAISIBLES SUR TERRITOIRE  
DES BELLIGÉRANTS.

Quelle situation doit être faite aux personnes neutres, qui se trouvent sur le territoire des belligérants et qui ne commettent ni des actes de faveur ni des actes hostiles contre un belligérant. La question est discutée dans la doctrine et l'on ne peut prévoir que ce désaccord puisse prendre fin bientôt. C'est que les thèses en présence partant de considérations opposées sont inconciliables.

Le principe, invoqué en faveur des neutres, est celui-ci. La guerre ne regarde que les nationaux ; les neutres ne doivent pas en souffrir tant qu'ils ne prennent pas part aux hostilités.

L'autre principe considère que les nécessités de la guerre doivent être subies par tous ceux qui habitent le territoire ; les neutres sont donc assimilés aux nationaux.

Il est incontestable que considéré au point de vue général, le premier principe est indiscutable. La guerre ne doit pas être supportée par ceux qui ne l'ont pas provoquée et qui n'y prennent point part. C'est de ce principe que l'on s'inspire aujourd'hui, pour déterminer les droits et devoirs des neutres.

Mais ce principe, juste et vrai lorsqu'il s'agit des neutres en général, ne peut être admis lorsqu'il est question de personnes neutres, habitant le territoire des belligérants. Les belligérants sont maîtres sur leur territoire : ils sont libres d'accorder des primes à la neutralité s'ils jugent convenable de le faire ; mais le droit international ne doit pas leur créer une obligation à ce sujet.

De quel droit les personnes neutres peuvent-elles prétendre à un traitement de faveur sur le territoire des belligérants ? Ils y sont venus, non pas à la demande de l'Etat, mais en vue de leur propre intérêt. Ils bénéficient sur ce territoire de tous les avantages accordés aux nationaux. De quel droit alors, lorsqu'une calamité tombe sur ce pays, peuvent-ils demander à ce qu'on établisse pour eux un traitement spécial ? Quand une épidémie survient dans un pays, ou une inondation, ou tout autre fléau dont souffre l'humanité, tous ceux qui habitent le territoire en subissent les conséquences.

Il doit en être de même en temps de guerre. Le

système préconisé en faveur des particuliers neutres aboutirait à une neutralisation partielle de nombreux points établis sur le territoire des belligérants. Ce serait au point de vue humain un beau résultat ; mais dans la pratique, ce serait irréalisable. Les étrangers deviendraient une véritable gêne pour l'Etat qui leur accorde l'hospitalité et malgré toute sa bonne volonté, il ne pourra tolérer une telle situation. Il est prudent de ne pas rétablir des règles, qui sont fatalement destinées à être violées.

Nous pensons que les neutres habitant le territoire d'un belligérant doivent en principe être assimilés aux nationaux.

Lorsqu'une guerre éclate, les neutres sont libres de quitter le pays qui doit la subir. Le belligérant ne doit pas s'opposer à leur départ. S'ils préfèrent rester, il est juste qu'ils subissent les conséquences de la guerre.

*Service militaire.* — Une seule exception, pensons-nous, doit être faite à cette règle. C'est en matière de service militaire. Un neutre ne doit pas être contraint de prendre du service dans l'armée d'un belligérant.

Ceci n'est d'ailleurs pas une exception, car un belligérant qui contraindrait un neutre à s'engager dans son armée, porterait atteinte non seulement à la personne neutre, mais surtout à l'Etat dont ce

neutre est originaire ; en matière de service militaire, l'Etat est souverain et doit protéger ses nationaux même à l'étranger. Ainsi cet acte est interdit au belligérant parce qu'il porte atteinte à la souveraineté d'un Etat neutre.

Cette interdiction ne porte d'ailleurs que pour les contraintes faites pendant la guerre. Un neutre, qui se serait engagé avant la guerre, et qui refuserait d'y prendre part, pourra y être contraint. Ici l'Etat neutre n'est plus atteint dans son droit. Son national s'est engagé de plein gré, l'Etat neutre a perdu sur lui tout droit de souveraineté.

Que décider des pays dont la législation n'appelle pas seulement les nationaux au service militaire, mais tous ceux qui habitent le territoire ? La question ne nous paraît pas présenter de difficultés et doit être tranchée en faveur du belligérant.

La législation d'un Etat est une chose établie à l'avance et connue de tous. Le neutre, qui vient habiter un pays qui possède une telle législation, n'ignore pas qu'il ne peut jouir de toute sa liberté. Il est libre de ne pas venir habiter dans un tel pays ; mais s'il le fait, il doit se soumettre à la condition imposée à son séjour. L'Etat neutre dont le particulier est ressortissant ne peut pas se plaindre non plus. Chaque Etat est souverain et peut établir sur son territoire telle législation qui lui convient. L'Etat neutre peut s'op-

poser en ce sens qu'il peut interdire à ses sujets de s'installer dans un tel pays. Mais alors même, si le particulier n'a pas respecté cette défense, l'Etat neutre peut seulement prendre des mesures contre lui. Quant à l'Etat belligérant, il doit rester libre d'appliquer ses lois sur son territoire.

*Contributions, etc.* — En dehors du cas de service militaire, les personnes neutres, établies sur le territoire des belligérants, doivent supporter toutes les conséquences de la guerre et se soumettre à tous les règlements établis à l'occasion de la guerre. Ce n'est pas d'ailleurs un traitement si rigoureux, puisque de nos jours la guerre se fait d'État à État et que les nationaux paisibles de l'ennemi sont respectés.

Les conséquences du principe que nous défendons, à savoir que les personnes neutres établies sur le territoire d'un belligérant doivent être assimilées aux nationaux de cet État, peuvent être envisagées à deux points de vue :

1° Le cas général des personnes neutres, habitant le territoire d'un belligérant.

2° Le cas spécial des personnes neutres, habitant le territoire d'un belligérant, territoire occupé par l'autre belligérant.

Dans les deux cas, le principe de l'assimilation doit être accepté. Les neutres seront soumis aux lois et

règlements spéciaux établis en vue de la guerre. « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire (C. civ., art. 3, § 1). »

En cas d'occupation, ils seront soumis à la législation nouvelle établie par l'occupant. « La loi martiale s'étend aux propriétés et aux personnes sans distinction entre les sujets de l'ennemi et les autres étrangers. » (Instructions américaines, art. 7.)

Ils seront soumis aux contributions, réquisitions, prestations personnelles imposées soit par le belligérant propriétaire du territoire, soit par l'occupant. La propriété privée doit être respectée dans la guerre sur terre ; c'est le principe. Les nécessités de la guerre imposent des exceptions ; mais les neutres ne peuvent s'y soustraire ; les contributions et réquisitions ne sont pas un acte hostile dirigé par l'occupant contre les ressortissants pacifiques de l'État ennemi, mais des actes commandés par les nécessités de la guerre. Il y aurait donc contradiction si l'on faisait des distinctions de nationalité à ce sujet.

La question s'est présentée en 1870, lors de l'invasion. Des sujets britanniques et américains avaient eu l'idée de s'opposer à ce que l'ennemi pénétrât chez eux. Leur propriété d'après leur conception constituait un territoire neutre. Leur raisonnement ne convainquit pas l'envahisseur qui les assimila aux nationaux ennemis. Ils ne réussirent même pas à

convaincre leurs gouvernements respectifs, auxquels ils avaient fait appel.

Mais, nous dira-t-on, ce principe d'assimiler les personnes neutres aux nationaux, peut produire parfois des conséquences bien cruelles. Ainsi, en matière de siège, le belligérant assiégeant peut s'opposer à la sortie des bouches inutiles s'il a l'espoir de réduire la ville par la famine. N'est-il pas cruel et contraire à l'humanité que les neutres inoffensifs subissent de telles conséquences ?

Nous répondrons : Une telle pratique est cruelle et contraire à l'humanité, mais autant lorsqu'il s'agit des personnes neutres que des ressortissants pacifiques ennemis, il n'y a pas ici à faire de distinctions de nationalité. Si cette pratique a subsisté, c'est qu'on juge actuellement que, dans certains cas, les nécessités de la guerre doivent passer avant les considérations d'humanité. Les victimes inoffensives de la guerre sont dignes de pitié et de sympathie. Mais il n'y a pas à graduer cette sympathie d'après la nationalité des victimes.

### § 3. — MATÉRIEL DES CHEMINS DE FER.

Il nous reste à examiner quel sera le sort des moyens de transport neutres qui se trouvent sur le territoire des belligérants.

Les partisans des primes à la neutralité ont voulu, ici encore, rendre inviolable le matériel des chemins de fer neutre. Cette solution n'a pas triomphé à La Haye. L'article 19 a établi la règle suivante : « Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres, qu'il appartienne à ces puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. »

L'alinéa 2 du même article permet aux États neutres d'exercer le même droit, dans leurs territoires, sur le matériel des belligérants. Il est bon d'ajouter que ce droit de réquisition accordé aux États neutres ne peut leur permettre de prendre plus que ce qui leur a été pris. La réquisition neutre ne pourra être faite qu'après la réquisition du belligérant, et doit être, au maximum, équivalente à cette dernière. Sans quoi ce serait permettre à l'État neutre de nuire à un belligérant et d'établir en sa faveur une source de profit.

L'alinéa 3 du même article établit qu'une indemnité doit être payée de part et d'autre.



## TROISIÈME PARTIE

### DEVOIRS DES NEUTRES

---

*Devoirs des neutres.* — La neutralité a pour but d'assurer aux États neutres la continuation de l'état de paix. Nous avons vu que leurs droits restent en principe inaltérés par la survenance d'une guerre, et que leur liberté d'action n'en est pas atteinte.

Mais cette liberté d'action ne concerne que les relations pacifiques des États neutres ; on ne peut songer à leur accorder une liberté d'action en ce qui concerne les relations hostiles des belligérants. Pour que ceux-ci aient le devoir de respecter la souveraineté de l'État neutre, il faut qu'en échange ils aient la garantie que celui-ci ne portera pas obstacle à leur liberté d'action militaire. Il est donc juste que les États neutres prennent l'engagement, vis-à-vis des belligérants, de ne pas se mêler à la situation nouvelle créée par la survenance de la guerre. Il y a donc des devoirs pour les États neutres, devoirs dont l'observation leur garantit que leurs droits seront respectés par

les belligérants et qu'ils seront laissés en dehors de la guerre.

Ces devoirs de l'État neutre peuvent se résumer par le principe que l'État neutre ne doit favoriser aucun des belligérants pendant la durée de la guerre, et en ce qui concerne la guerre.

En les analysant, on s'aperçoit qu'ils se divisent en trois classes, que nous étudierons séparément.

Il y a des devoirs des États neutres qui revêtent un caractère purement passif ; ce sont ceux qui se résument dans l'idée d'abstention.

Il y en a d'autres qui ont un caractère actif et qui sont commandés par cette idée, qu'un neutre qui ne fait pas respecter ses droits, manque gravement aux devoirs de la neutralité.

Il y a enfin une troisième classe de devoirs qui naissent de la souveraineté de l'État neutre sur son territoire, souveraineté qui lui permet de prendre sur son territoire toutes les mesures qu'il juge convenables, relativement à ses ressortissants et à son commerce. Un État neutre est maître sur son territoire. Mais, s'il prend certaines mesures sur son territoire, il peut arriver, qu'en exerçant ce droit il influence indirectement la marche des opérations des belligérants. Le droit international lui impose en ce cas un devoir d'impartialité : les mesures prises par l'État neutre doivent être appliquées indistinctement à

tous les belligérants. Nous appellerons ces devoirs, devoirs d'égalité de traitement.

A. — Devoirs passifs.

L'État neutre, pour jouir des immunités que lui accorde le droit international, ne doit prendre aucune part à la guerre. Il ne peut donc pénétrer avec ses armées sur le territoire des belligérants, exercer des actes d'hostilité contre eux ou contre l'un d'eux. Il ne peut gêner leurs opérations, essayer de traverser les lignes d'investissement et de pénétrer dans les villes assiégées. Il ne peut occuper le territoire d'un belligérant même à la demande de celui-ci. Encore moins peut-il occuper ou accepter un territoire offert par un belligérant qui l'a pris à l'ennemi.

En 1866, pendant le conflit austro-italien, l'Autriche offrit Venise à la France parce qu'elle entrevoyait la perte de sa province vénitienne. En acceptant, la France aurait rompu sa neutralité, en se mêlant dans la guerre, et l'Italie aurait pu à bon droit la traiter en ennemie. En réalité la France n'accepta que la médiation, et par un traité de la même année, l'Autriche fut obligée de remettre la province à l'Italie (1).

En 1715, l'Angleterre acquit du Danemark, les villes

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 657, note.

de Brême et de Verden, qui les avait enlevées à la Suède. L'acquisition eut lieu avant la conclusion de la paix entre le Danemark et la Suède. En agissant de la sorte, l'Angleterre rompait sa neutralité, car les Suédois auraient pu reprendre par la suite ces villes qui leur avaient été prises ; l'acceptation de l'Angleterre ne pouvait leur enlever les chances de cette éventualité (1).

En dehors de ces cas, qui ne font pas de doute, un État neutre peut être porté à fournir une aide partielle à l'un des belligérants. Il n'en manquerait pas moins à sa neutralité. Bien plus, même en fournissant une aide égale aux belligérants, l'État neutre aura manqué à ses devoirs.

Pour justifier cette assertion, on dit qu'une aide égale ne profiterait pas également à tous les belligérants ; il y aurait donc partialité à agir de la sorte. Le fait est exact, mais nous ne pensons pas que l'on doive se baser ici sur l'idée d'impartialité. Même s'il était possible que l'aide profitât à tous les belligérants, l'État neutre n'en aurait pas moins violé sa neutralité, car en agissant ainsi, il aura pris part à la guerre. Sans abstention il ne peut y avoir de neutralité.

Nous examinerons plus minutieusement, dans une section spéciale, cette question d'aide partielle. Il est

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 656, note.

impossible de prévoir tous les cas qui peuvent se présenter dans la pratique. D'une façon générale, l'aide peut consister en hommes, en matériel de guerre ou en argent. Nous diviserons donc notre section des devoirs passifs en trois parties.

B. — Devoirs actifs.

Jusqu'à présent, les devoirs des Etats neutres, que nous avons signalés, étaient commandés par l'idée d'abstention. Dans une deuxième section il nous faudra examiner les devoirs actifs des Etats neutres, qui dérivent de cette idée : que le neutre ne doit pas permettre, que son territoire serve de base aux opérations militaires des belligérants.

Nous avons vu que le territoire de l'Etat neutre était inviolable ; ceci est un droit de l'Etat neutre. Mais le droit international lui impose en plus l'obligation de s'opposer à la violation de son territoire ; ceci est un devoir dont l'omission romprait la neutralité.

De cette idée dérivent les devoirs actifs de l'Etat neutre.

A la différence des devoirs passifs, qui défendent à l'Etat neutre de fournir, mais non au belligérant d'accepter, les devoirs actifs de l'Etat neutre sont la conséquence d'un devoir primaire, qui incombe aux belligérants, celui de respecter le territoire de l'Etat neutre.

Une autre différence entre ces deux classes de devoirs est que les premiers engagent la responsabilité de l'Etat neutre, mais aussi, dans certains cas, celle des personnes neutres : les devoirs actifs ne sont demandés qu'à l'Etat neutre, et il en est seul responsable.

L'inviolabilité absolue du territoire neutre est un principe nouveau. Par conséquent les devoirs actifs, qui incombent de ce chef à l'Etat neutre, sont d'origine récente. Jusqu'au *xix<sup>e</sup>* siècle, on ne considérait pas que le passage d'une troupe belligérante sur le territoire neutre fût une violation de neutralité de la part des belligérants ; les auteurs anciens accordaient dans certains cas au belligérant le droit de passer de force. On trouve dans l'histoire de nombreuses conventions de passage, qui ne furent pas considérées comme incompatibles avec la neutralité, notamment entre la France et la Suisse. Cette dernière puissance s'est engagée parfois à ne pas laisser passer sur son territoire les ennemis de la France. De sorte que, d'après la doctrine ancienne, ce sont ces traités d'interdiction de passage qui pourraient être considérés comme des actes de faveur à l'égard d'un belligérant et par conséquent déclarés contraires à la neutralité.

Aujourd'hui cette conception n'est plus admise. Le territoire de l'Etat neutre est inviolable ; il n'y a pas de restriction à ce principe.

De plus l'Etat neutre a le devoir de s'opposer à toute violation de son territoire. Si les relations internationales étaient commandées par une justice absolue, il suffirait de faire l'interdiction aux belligérants, sans imposer des obligations à l'Etat neutre. Malheureusement il n'en est pas ainsi ; les belligérants ont trop souvent abusé de leur force, en exécutant des violations de droit. L'Etat neutre devra donc faire respecter ses droits.

*Question.* — Mais une question se présente. Souvent l'Etat neutre, à cause de sa faiblesse, ne pourra pas s'opposer à l'invasion d'un belligérant puissant. Quelle sera sa situation ? Il est évident qu'elle est digne d'intérêt et de pitié. Mais malheureusement, le droit international ne peut accorder à cet Etat un traitement de faveur. Il y a des questions d'intérêt essentiel pour les Etats qui ne peuvent se soumettre à des considérations d'humanité. Un Etat qui tolère, de son plein gré ou à cause de sa faiblesse, une violation de son territoire par l'un des belligérants, s'expose, par cette tolérance, à ce que son territoire devienne le théâtre des hostilités ; il risque par là, de se voir exposé, si les circonstances l'exigent, à toutes les conséquences de la guerre (réquisitions, destructions, bombardements, etc.).

Cette solution est rigoureuse ; elle est même injuste en ce qui concerne l'Etat neutre qui, par sa faiblesse,

n'a pu s'opposer à la violation ; mais cette solution est nécessaire. Tout ce qu'on peut accorder à l'Etat neutre, c'est de protester contre la violation du premier belligérant ; de plus le belligérant lésé ne pourra lui demander aucune réparation ultérieure si l'Etat neutre établit le cas de force majeure. Accorder davantage à l'Etat neutre, serait édicter des règles, qui seront fatalement violées dans la pratique.

C. — Devoir d'égalité de traitement.

Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une puissance neutre et pouvant exercer une influence indirecte sur la guerre qui se poursuit devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.

Nous verrons que cette faculté, très légitime, accordée à l'Etat neutre, peut dans la pratique donner lieu à des abus et que le devoir d'égalité de traitement ne sera pas toujours suffisant, pour assurer une neutralité absolue.

---

## SECTION I

---

### CHAPITRE PREMIER

#### FOURNITURE D'HOMMES

L'Etat neutre ne peut envoyer aux belligérants, soit par troupes, soit isolément, des hommes destinés à prendre part à la guerre.

A ce propos on a distingué l'envoi de troupes auxiliaires et l'envoi par enrôlement. Nous examinerons les deux questions séparément, quoiqu'en réalité la distinction nous semble assez subtile et que les principes restent les mêmes dans les deux cas.

Dans la doctrine, d'ailleurs, les deux choses sont fréquemment confondues. Richard Kleen fait la distinction suivante : On entend par fourniture de troupes auxiliaires un envoi de soldats ou de recrues déjà organisées en corps au moment de la remise au belligérant. Au contraire, par enrôlement il faut com-

prendre l'envoi d'hommes isolés ou de groupes sans lien commun et sans organisation, ainsi que le fait de permettre aux belligérants de faire des levées sur le territoire neutre.

Comme exemple, on donne la conduite de l'Angleterre en 1677, pendant la guerre de la France et de la Hollande. A celle-ci on accorda simplement la faculté de lever des hommes en Angleterre ; au contraire la France obtint en outre le concours des autorités britanniques à la conscription ; on mit des casernes à la disposition des recrues et leur transport fut organisé. Dans cet exemple le secours donné à la France peut être appelé fourniture de troupes auxiliaires, tandis que la Hollande ne possédait que le droit d'enrôlement (1).

Nous entendrons par troupes auxiliaires, l'envoi d'hommes, organisés militairement. Et par enrôlement, l'engagement que l'on fait prendre à des particuliers isolément, en vue de les entraîner dans la guerre.

#### § 1. — TROUPES AUXILIAIRES.

L'usage des troupes auxiliaires a eu une grande utilité avant l'introduction du service militaire obligatoire et le triomphe des idées humanitaires. La

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, p. 266 et note.

guerre était considérée autrefois comme un moyen de lucre, et c'était un métier, parfois avantageux, pour les particuliers de s'engager au service d'un prince, pour lui porter aide dans une guerre déjà existante, ou éventuelle. Ces aventuriers, composant les troupes mercenaires, étaient ordinairement acceptés par les princes, car ceux-ci n'avaient souvent pas assez de soldats pour la guerre.

Ce commerce, qui se faisait entre les particuliers et l'Etat, devint aussi un commerce d'Etats à Etats, qui s'engageaient les uns à l'égard des autres, à titre onéreux ou gratuit, de se fournir des troupes à l'occasion d'une guerre. C'est surtout la Suisse qui usa de ce moyen ; elle s'engageait, par des traités connus sous le nom de capitulations, à fournir des troupes à un belligérant et quelquefois aux deux, de sorte qu'il pouvait arriver, que des troupes suisses se trouvassent sur le champ de bataille, dans les camps opposés et combattissent les unes contre les autres.

Il ne faut pas croire que seule la Suisse usait de cette pratique. L'Ecosse, l'Espagne, la Hollande ont fréquemment fourni des troupes auxiliaires. Au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, beaucoup d'Etats allemands s'engagèrent par traités à fournir à des belligérants étrangers des troupes auxiliaires.

L'Etat, qui agissait de la sorte, n'était pas considéré comme ayant violé la neutralité, surtout s'il le faisait

en vertu d'un traité antérieur. D'ailleurs cette question fut toujours résolue arbitrairement par les belligérants, suivant l'intérêt du moment.

Actuellement la question ne fait plus de doute :

1° Il est interdit à l'Etat neutre de fournir aux belligérants des troupes auxiliaires.

C'est la conséquence du devoir de non-participation à tout acte d'hostilité, devoir qui aujourd'hui est universellement imposé aux Etats neutres.

2° Il est interdit à l'Etat neutre de tolérer sur son territoire l'organisation de troupes auxiliaires.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur cette interdiction. L'organisation est un acte public que l'Etat neutre ne peut ignorer. Lui interdire l'envoi direct et lui permettre de tolérer sur son territoire l'organisation de troupes, ce serait ne lui interdire absolument rien. Ne pouvant faire un envoi direct, l'Etat intéressé pourra user facilement de cette tolérance, pour faire indirectement un envoi déguisé.

C'est d'ailleurs la solution admise dans la Convention relative à la neutralité territoriale. — Art. 4 : « Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts, sur le territoire d'une puissance neutre, au profit des belligérants. »

3° Quant aux particuliers neutres, ils sont libres de s'organiser en troupes auxiliaires sur le territoire des belligérants, ainsi que de s'entendre dans leur

propre pays en vue de ce résultat, pourvu que leurs actes ne revêtent pas un caractère public et qu'ils ne se forment pas en troupes. Ils subiront, s'il y a lieu, les lois de la guerre et ne pourront réclamer la protection de leur Etat.

Celui-ci peut d'ailleurs leur interdire cette faculté. Mais, dans ce cas, il doit se tenir dans son devoir d'impartialité et défendre à ses sujets de servir en troupes auxiliaires chez n'importe lequel des belligérants.

## § 2. — ENRÔLEMENT.

La question des troupes auxiliaires, si importante autrefois, n'a plus guère d'intérêt aujourd'hui. D'abord parce que l'on est d'accord sur les principes d'interdiction et puis parce que, lorsque le cas se présente, les belligérants ont pris l'habitude de refuser l'aide de ces troupes, qui ordinairement sont, pour celui qui les emploie, une gêne plutôt qu'un secours.

Au contraire, la question de l'enrôlement présente un intérêt plus grand à cause des difficultés qu'elle présente et des discussions qui se sont élevées à son sujet.

Avant le règlement moderne de la neutralité, l'enrôlement, sous toutes ses formes, était toléré sous les mêmes conditions que les troupes auxiliaires. Tantôt le gouvernement neutre recrutait lui-même des sol-

dates pour un belligérant, tantôt il permettait aux États belligérants, aux particuliers, à ses nationaux, de recruter sur son territoire des hommes destinés à servir dans la guerre. De même que l'on trouve des traités concernant la fourniture des troupes auxiliaires, de même en ce qui concerne l'enrôlement, on trouve de nombreuses conventions (1).

Cette pratique de l'enrôlement n'était pas considérée comme une rupture de la neutralité. Il nous semble que la question était résolue de la sorte : L'État neutre ne violait pas sa neutralité s'il enrôlait pour un des belligérants, ou lui donnait la faculté de lever des troupes sur son propre territoire, pourvu qu'il y ait un traité antérieur, par lequel le neutre s'est engagé. A défaut de traité, le neutre ne manquait pas à sa neutralité s'il accordait la même faveur ou la même tolérance aux deux belligérants.

*Vattel.* — Vattel ne demandait même pas ce devoir d'impartialité à défaut de traité. Il part de cette idée, que tout ce que fait un neutre, uniquement en vue de son propre bien, sans intention de nuire, ne peut être considéré comme une violation de neutralité. « Lors donc qu'un peuple est dans l'usage, pour occuper ou pour exercer ses sujets, de permettre des levées de troupes, en faveur de la puissance à laquelle

(1) V. Richard Kleen, *op. cit.*, p. 255-259.

il veut bien les confier, l'ennemi de cette puissance ne peut traiter cette permission, d'hostilité, à moins qu'elles ne soient données pour envahir des États, ou pour la défense d'une cause odieuse et manifestement injuste (1). »

Il est inutile d'insister sur la faiblesse des restrictions faites par Vattel et sur les difficultés, souvent insolubles, qu'il y aurait à démêler si la guerre en question rentre ou non dans les catégories prévues. Nous considérons seulement l'argument qui se fonde sur l'utilité de l'État neutre. Admettons pour l'instant, que l'intérêt de l'État neutre mérite d'être pris en considération et qu'on doive lui permettre d'exercer ses sujets. « Mais il nous semble qu'alors on devrait au moins demander à l'État neutre d'exercer ses sujets, sans nuire à aucun des belligérants, c'est-à-dire que cette prétention de l'État neutre ne peut être admissible que si cet État permet indistinctement, aux deux belligérants, de lever des troupes sur son territoire.

*Bluntschli* paraît se prononcer dans ce sens :  
« Lorsque l'État neutre autorise les deux belligérants à lever des troupes sur son territoire et ne favorise aucun d'eux, *il ne manque point aux obligations des neutres*, mais, en interdisant complètement les enrô-

(1) Vattel, t. III, ch. III, § 110.

lements, il respecte encore mieux les devoirs que sa position de puissance neutre lui impose. La neutralité ne consiste pas à favoriser les deux belligérants, mais à s'abstenir de toute participation » (1).

Mais même de cette façon nous ne pouvons accepter cette solution. On a dit, qu'une faculté de lever des troupes, accordée impartialement, ne profitera pas malgré tout également aux deux belligérants, et que cette impartialité ne serait qu'illusoire. C'est certain. Mais il nous semble, que la question n'est pas là ; c'est cet argument même d'utilité qu'il faut rejeter. Nous avons dit, en parlant de la situation des États neutres, qu'il est juste qu'ils ne subissent pas le contre-coup d'un état qu'ils n'ont pas provoqué. Mais il est juste aussi, qu'ils n'en tirent pas profit. Le neutre n'a pas le droit de tenir, même en vue de son propre bien, une conduite en opposition flagrante avec le devoir essentiel de la non-participation.

*Lois nationales.* — Cette idée a d'ailleurs fini par triompher. Dès le xv<sup>e</sup> siècle on trouve des traités par lesquels les États signataires s'engagent à ne pas tolérer d'enrôlement sur leur territoire. Puis, du domaine de la convention, la question passa dans la législation intérieure des États. Le *Foreign Enlistment Act* des États-Unis de 1794 et le *Neutrality Act*

(1) Bluntschli, p. 762.

de 1818, considèrent le recrutement comme un acte souverain, qui n'appartient qu'à l'Etat, qualifient de délit toute conscription, engagement ou enrôlement, et établissent des peines pour ceux qui contreviennent à la loi. Le *Foreign Enlistment Act* anglais de 1819, qui a été complété en 1870, consacre des principes analogues. Ces actes établissent même des peines contre les particuliers qui acceptent un emploi au service d'un belligérant contre un Etat en paix avec la patrie.

En ceci la législation nous semble être très rigoureuse pour des particuliers, qui pourtant ne nuisent en rien à leur patrie, lorsqu'ils vont combattre dans une armée étrangère. Il nous semble que la Suisse a tenu en 1859, pendant la campagne d'Italie, une conduite qui pourrait servir de règle dans la matière. Elle a interdit, à ses ressortissants, d'accepter le service militaire dans une guerre étrangère, en corps séparés, en dehors de l'armée nationale du belligérant.

La question des enrôlements a été soulevée en 1907 à la Conférence de la Haye, et c'est en nous inspirant des trois articles 4, 5 et 6 que nous essaierons d'établir les devoirs de l'Etat neutre en cette matière.

(1) R. Kleen, p. 265

ART. 4. — Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts sur le territoire d'une puissance neutre, au profit des belligérants.

ART. 5. — Une puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4.

Elle n'est tenue de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire.

ART. 6. — La responsabilité d'une puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière, pour se mettre au service de l'un des belligérants.

Après avoir cité le texte qui règle la matière, nous allons essayer d'en tirer les conséquences, c'est-à-dire d'établir les devoirs qui incombent aux neutres, relativement aux enrôlements.

### § 3.

#### 1. — *Devoir de l'Etat de ne pas fournir.*

Un Etat neutre ne peut fournir aux belligérants des hommes destinés à prendre part aux hostilités.

Ce devoir est la conséquence logique du devoir général d'abstention, qui incombe aux Etats neutres. Il est tellement évident, qu'il n'y aurait pas besoin

d'un texte pour l'établir. Un Etat neutre qui recruterait sur son territoire des recrues destinées à l'un ou aux deux belligérants, ne pourrait plus se prévaloir de la neutralité, car en participant à la guerre, il a manqué à son devoir essentiel.

L'Etat neutre ne doit pas seulement éviter d'agir activement en ce sens, mais il ne doit pas non plus encourager les particuliers à le faire. De ce fait découle le devoir<sup>suivant</sup>.

2. — *Devoir de l'Etat de ne pas tolérer.*

Un Etat neutre ne doit pas tolérer que des actes d'enrôlement soient exécutés sur son territoire au profit des belligérants eux-mêmes, soit par ses propres nationaux, soit par des particuliers étrangers.

Permettre à l'Etat neutre de tolérer de tels actes sur son territoire, ce serait pratiquement comme si on lui permettait de faire les enrôlements lui-même. Donc, l'Etat neutre, qui tolère de tels actes, viole par là sa neutralité, et autorise le belligérant lésé, à protester sous la forme qu'il jugera opportune.

Seulement pour que l'Etat neutre endosse cette responsabilité, il est nécessaire qu'il soit bien établi qu'il avait connaissance de ces actes, contraires à la neutralité, exécutés sur son territoire.

Or, on ne peut ici, exiger de l'Etat neutre, qu'il établisse une surveillance particulière et le rendre res-

ponsable de tous les actes d'enrôlement, exécutés secrètement sur son territoire, car en ce cas on augmenterait injustement les charges pesant sur l'Etat neutre. Il faut donc, en cette matière se placer sur un terrain pratique et interdire simplement les actes d'enrôlement, exécutés publiquement.

C'est dans ce sens que s'exprime l'article 5 de la Convention de 1907, qui interdit aux Etats neutres de tolérer la formation de corps de combattants et l'ouverture de bureaux d'enrôlement. L'interdiction est d'ailleurs suffisante, car ce qui peut procurer un véritable secours aux belligérants, c'est le fonctionnement public des bureaux d'enrôlement et non quelques actes secrets, dont l'utilité pour le belligérant ne peut être effective.

### 3. — *Particuliers au service de l'Etat.*

L'Etat neutre ne doit pas permettre à des particuliers, qui sont à son service, d'accepter une fonction dans les armées belligérantes.

La Convention de 1907 ne parle pas de la question. Pourtant il nous semble que cette interdiction s'impose. Le fonctionnaire d'un Etat engage par ses actes la responsabilité de l'Etat auquel il appartient. Il n'est pas admissible, qu'un fonctionnaire commette des actes d'hostilités, tout en restant en rapports officiels avec son gouvernement. Pour le faire, il

doit renoncer à sa charge, auquel cas il devient un simple particulier.

4. — *Personnes neutres.*

L'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire à ses ressortissants de s'enrôler dans les armées belligérantes. S'il le fait, il doit établir l'interdiction indistinctement à l'égard de tous les belligérants.

Au point de vue international, les personnes neutres ont le choix entre deux situations :

1° Ou ne pas prendre part aux hostilités, auquel cas ils jouiront de la part des belligérants du bénéfice de la neutralité.

2° Ou prendre part à la guerre, s'enrôler dans l'armée d'un belligérant, auquel cas l'autre belligérant les assimilera à des combattants ennemis.

Mais par ce fait, les personnes neutres n'engagent en rien la responsabilité de l'Etat auquel ils appartiennent. L'article 6 de la Convention de 1907 proclame que « la responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants ».

Il faut d'ailleurs entendre le mot « isolément » dans un sens très large. Cela ne veut pas dire qu'un Etat n'est pas tenu d'empêcher un individu de passer la frontière, mais que l'obligation lui incombe lors-

qu'ils sont plusieurs. On doit considérer comme passant isolément la frontière un groupe d'individus qui ne présentent aucun caractère d'organisation, reconnaissable extérieurement.

Il faut remarquer aussi que l'article 6 emploie le mot « individus », ce qui signifie que l'on fait abstraction de la nationalité des particuliers et qu'il s'applique indistinctement aux ressortissants de l'Etat neutre, aux étrangers ainsi qu'aux ressortissants des Etats belligérants.

*Projet allemand.* — Cette question de la liberté des personnes neutres est discutée dans la doctrine, et les opinions sont partagées. Certains auteurs semblent imposer aux Etats neutres le devoir de limiter la liberté des personnes neutres, en ce qui concerne l'enrôlement.

C'est ainsi que, à l'occasion de la rédaction du texte de la Convention de 1907, s'est présentée une divergence de vues au sein de la commission, divergence suscitée par un projet allemand (1) qui posait les deux principes suivants :

- a) Les neutres ne doivent plus désormais servir, même volontairement, dans les forces belligérantes.
- b) Les Etats neutres doivent interdire à leurs res-

(1) Rapport de M. le colonel Borel à la Conférence de la Haye, 1907.

sortissants de s'engager dans les rangs d'un belligérant.

Le projet allemand a été repoussé et l'article 6 de la Convention consacre le principe contraire. Cependant il mérite d'être examiné, car le fait même qu'il ait été présenté à la Conférence prouve que, dans la doctrine, il y a divergence sur cette question.

Il nous semble que ce projet, s'il avait été accepté, aurait consacré une flagrante violation de la souveraineté des Etats neutres. Le deuxième principe du projet leur impose le devoir d'interdire un acte à leurs ressortissants. C'est dire qu'il leur impose de publier une loi et d'établir des peines pour ceux qui essaieraient de s'y soustraire. Car nous ne pensons pas, que le projet allemand n'entendait consacrer que l'interdiction, toute platonique, qui figure dans la plupart des déclarations de neutralité.

De plus la conséquence de ce projet est d'engager la responsabilité de l'Etat neutre dans un grand nombre de cas et de l'obliger à une surveillance qu'on ne peut légitimement lui imposer. Il faudrait, pour que l'interdiction ne restât pas lettre-morte, établir des peines draconiennes à peu près comme celles qu'établit l'Angleterre en 1736 et 1756 à l'égard de ceux qui contreviendraient à la loi, ce qui diminuerait les cas de responsabilité de l'Etat neutre, mais au prix d'une atteinte injustement portée au

principe de la liberté individuelle, principe aujourd'hui consacré dans la plupart des Etats européens.

On ne peut songer, à interdire aux particuliers neutres, la faculté de s'enrôler dans les armées belligérantes. Du moment qu'ils n'ont aucun lien officiel avec leur gouvernement, ils doivent jouir d'une liberté absolue. L'Etat neutre ne peut se fonder sur aucun principe, pour faire l'interdiction à ses sujets. Nous repousserons donc l'idée dont s'est inspiré le projet allemand, projet qui, en augmentant la responsabilité de l'Etat neutre, n'aboutirait qu'à multiplier des conflits relatifs à la neutralité.

Il existe cependant des lois nationales qui interdisent aux particuliers de s'engager dans les armées belligérantes. Ceci est une solution qui nous semble très contestable, mais dont nous n'avons pas à nous occuper, lorsque nous nous plaçons au point de vue international. A ce point de vue, un Etat est libre d'établir sur son territoire n'importe quelle législation.

Il peut arriver toutefois que la loi soit faite de telle façon qu'elle puisse produire des conséquences internationales. Tel est le cas de la loi française. L'article 17 du Code civil (4°) déclare que le Français qui, sans autorisation de son gouvernement, prend du service militaire à l'étranger, perd sa qualité de Français. De là il faut tirer deux conséquences :

1° Le gouvernement français ne peut, sans man-

quer à sa neutralité, autoriser un Français à prendre du service auprès d'un belligérant.

2° Un Français qui, sans autorisation de son gouvernement, ayant pris du service auprès d'un belligérant, tombe au pouvoir de l'autre belligérant, doit être considéré par ce dernier comme n'ayant pas perdu sa qualité de Français. Nous voulons dire qu'il ne peut être traité plus durement qu'un soldat ennemi. Si donc le cas se présentait, le gouvernement français aurait le droit d'intervenir en sa faveur, car la perte de la qualité de Français est une peine de droit interne, qui ne peut produire des conséquences internationales.

#### § 4. — CONSÉQUENCES.

On peut tirer des principes établis en ce qui concerne l'enrôlement et les troupes auxiliaires les conséquences suivantes :

*a)* L'Etat neutre doit rappeler, lorsqu'une guerre éclate, tous les ressortissants, qui sont régulièrement à son service et qui se trouvaient pendant la paix attachés au service militaire d'un belligérant.

*b)* L'Etat neutre ne doit faire aucun obstacle au rappel sous les drapeaux, que fait l'Etat belligérant à ses nationaux qui se trouvent établis sur le territoire de l'Etat neutre.

Il est d'usage aujourd'hui que le belligérant lui-même ne s'oppose pas, sur son territoire, au départ des miliciens ennemis ; à plus forte raison l'Etat neutre ne doit-il s'y opposer. Il faut même aller plus loin, et dire que l'Etat neutre, qui s'opposerait à ce départ, manquerait à ses devoirs de neutralité.

Mais d'autre part il ne doit pas non plus contraindre les particuliers belligérants, établis sur son territoire, de répondre à l'appel de leur gouvernement.

c) Il reste à examiner la question des officiers d'Etats neutres, qui désirent se mettre au service d'un belligérant. Il est évident que l'officier doit commencer par rompre tout lien officiel avec sa patrie, c'est-à-dire qu'il doit d'abord donner sa démission. Mais l'Etat neutre ne manque-t-il pas à sa neutralité, en acceptant cette démission ? La question est discutée. Nous concluons à la négative.

D'abord parce que nous pensons que l'acceptation d'une démission ne devrait pas être un fait arbitraire, dépendant du bon vouloir d'un gouvernement. Un gouvernement ne devrait avoir le droit de refuser une démission, que dans le cas d'une grande nécessité, c'est-à-dire dans les cas intéressant la sécurité nationale.

Ensuite, parce que un Etat neutre ne peut savoir certainement, que l'officier qui offre sa démission, a l'intention de prendre du service auprès d'un belli-

gérant. Il faudra donc que, si la démission est acceptée, l'Etat neutre surveille étroitement les officiers démissionnaires. Or nous ne voyons pas pour quel motif on imposerait à l'Etat neutre cette surveillance, qui ne lui est pas imposée, lorsqu'il s'agit de simples particuliers. L'officier, dont la démission est acceptée, doit être assimilé, pensons-nous, à un simple particulier.

Est-il au moins interdit à l'Etat neutre de reprendre dans son service l'officier démissionnaire ? Nous ne le pensons pas. Ceci est une question d'ordre purement intérieur, qui ne peut produire de conséquences internationales.

---

## CHAPITRE II

### FOURNITURE D'ARMES ET MUNITIONS

#### A. — Contrebande de guerre.

Sous la dénomination « armes et munitions », nous entendons tout ce que généralement on comprend sous le nom de contrebande de guerre. Cette notion est restée très obscure jusqu'à la Conférence de Londres de 1909.

Cette notion de la contrebande de guerre est surtout une question d'ordre maritime. Nous ne l'examinerons que brièvement.

Hugues Grotius, à ce sujet, distinguait trois classes de marchandises que les peuples neutres étaient dans la possibilité de fournir aux belligérants :

1° Celles qui ne servent qu'à la guerre, comme les armes. Ici, dit Grotius, il est certain que l'on peut considérer comme ennemi celui qui fournit de telles choses à l'adversaire ;

2° Celles qui ne sont d'aucun usage pour la guerre ; ainsi les objets de luxe. Ici, on n'a pas lieu de se plaindre si le neutre les fournit ;

3° Enfin, celles qui servent et dans la guerre et

hors de la guerre. Remarquons que ce sont justement ces choses qui sont les plus nombreuses.

Voici ce que dit Grotius à ce propos : « En matière de la troisième sorte de choses, qui sont d'usage en tout temps, il faut distinguer selon l'état de guerre. Car, si je ne puis me défendre sans arrêter des choses de cette nature que l'on envoie à mon ennemi, la nécessité me donne alors le droit de m'en saisir, à la charge de restituer s'il ne survient quelque autre raison qui m'en empêche » (1).

Grotius admet ici une théorie de la nécessité en faveur des belligérants, ce qui mène inévitablement à la distinction de la contrebande relative et de la contrebande absolue.

Bynkershoek ramène la notion dans des limites plus étroites, en ne comprenant dans sa prohibition que les armes et les munitions propres par elles-mêmes à la guerre, ce qui exclut les matières brutes, servant à fabriquer les objets interdits (2).

Samuel Cocceji, en 1740, professait une doctrine tout à fait libérale. Selon lui, le belligérant ne peut troubler le commerce des neutres avec son ennemi. Il ne faisait d'exception qu'au cas de siège (3). Cette

(1) Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*. Trad. J. Barbeyrac, t. III, ch. I, § 5, n<sup>os</sup> 2-6.

(2) Bynkershoek, cap. X.

(3) E. Nys, *op. cit.*, p. 648.

doctrine, acceptable en ce qui concerne les particuliers neutres, nous semble par trop libérale en ce qui concerne les Etats eux-mêmes.

Richard Kleen, enfin, comprend sous la dénomination de « munitions de guerre » les objets faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement (1).

Nous ne citerons pas d'autres définitions. Celles que nous avons exposées montrent suffisamment combien on était peu d'accord sur la question et combien il était utile qu'une convention internationale intervînt pour régler la matière.

La Conférence de Londres de 1909 a mis fin à l'indécision qui régnait en cette matière. Ce n'est pas ici la place d'examiner longuement la convention établie (2). Elle n'a d'ailleurs été signée que par les grandes puissances maritimes, qui seules ont été convoquées. Mais il est permis de s'inspirer de cette convention navale, pour établir les règles à suivre dans la guerre sur terre.

#### B. — 1° *Interdiction à l'Etat.*

Il est interdit à l'Etat neutre, de fournir aux belligérants des armes et munitions, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit.

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 370.

(2) V. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1909 ; E. Lémonon, *La Conférence navale de Londres*.

L'Allemagne, au temps de la guerre de Sécession et les États-Unis lors de la guerre franco-allemande ont été justement blâmés pour s'être débarrassés de leur matériel de guerre devenu sans usage, en le vendant aux belligérants. Une telle neutralité a été qualifiée à juste titre de « neutralité frauduleuse ».

Faut-il aller plus loin et recommander aux États neutres d'interrompre la vente du matériel déclassé, quand il y a lieu de croire que des agents des gouvernements belligérants prendront part aux adjudications (1) ? Au point de vue moral il est évident qu'un tel acte devrait s'imposer aux belligérants. Mais au point de vue pratique, c'est une porte ouverte à des difficultés et des controverses innombrables. Comment établir que, lors de la vente, l'État savait que des agents des gouvernements belligérants ont pris part aux adjudications ? Il faudra peser le degré de négligence de l'État neutre, et dans cette appréciation entreront en jeu des tendances opposées. Une vente commencée avant la guerre, pensons-nous, doit suivre son cours normal. Pourvu que l'État neutre ne fasse pas une vente directe aux belligérants, sa responsabilité doit être mise hors de cause.

*Objets de nature indéterminée. — Quid lorsqu'il s'agit d'objets de nature moins déterminée. A défaut*

(1) Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 436.

de liste complète, unanimement acceptée, d'objets prohibés, on est obligé d'aboutir à une règle vague et d'application pratique très difficile. « Richard Kleen déclare que le fait de porter secours à un belligérant par des vivres et autres objets qui ne sont pas munitions de guerre proprement dites, n'est interdit qu'au seul cas où c'est l'Etat lui-même qui les fournit *systématiquement*, dans le but *manifeste* d'augmenter la résistance du belligérant ou de lui faciliter la continuation des hostilités (1). »

Qu'entendre par *systématiquement* ? A plusieurs reprises sans doute. Quand est-ce que le but d'augmenter la résistance sera manifeste ? Jamais, car un Etat trouvera toujours le moyen de masquer l'idée de faveur sous une apparence d'affaire commerciale. Aussi le résultat de cette conception produira de grandes difficultés.

Il vaut mieux, pensons-nous, interdire absolument tout commerce des Etats neutres avec les belligérants, que de le subordonner à des conditions aussi vagues et d'appréciation arbitraire.

Nous pensons que pour déterminer les règles qui doivent présider à la conduite des Etats neutres dans la guerre sur terre, on doit s'inspirer de la liste établie à la Conférence navale de Londres.

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 241.

*2° Sujets neutres.*

Au point de vue du droit international, l'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire à ses ressortissants le commerce ou l'envoi d'armes et munitions.

Notre affirmation n'est pas universellement admise dans la doctrine. Richard Kleen notamment soutient énergiquement l'opinion contraire, imposant à l'Etat neutre le devoir d'interdire à ses ressortissants tout commerce de contrebande, ce qui signifie que l'Etat neutre doit insérer dans sa législation une défense formelle, surveiller par ses organes, « en usant de toute diligence », l'observation de la loi et réprimer par des peines (amende, prison, etc.) la transgression de la loi.

« Parler d'une défense, dit-il, mais fermer les yeux sur son infraction, prohiber certain commerce, mais déclarer qu'il dépend du particulier d'en courir le risque ; permettre à l'une des parties en cause d'attaquer une action qualifiée d'inoffensive en elle-même, pour pouvoir justifier la négligence du gouvernement de la réprimer ; exposer enfin les neutres à des poursuites appartenant au droit de guerre, voilà, à vrai dire, autant de maximes pour le moins étranges et une méthode de réglementation peu sérieuse, qui sent singulièrement le moyen âge (1). »

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 380-381

Cette façon de raisonner nous rappelle le raisonnement employé parfois pour démontrer un théorème de mathématique et qui suppose le problème résolu. Si la défense expresse faite aux particuliers existait, il est évident que le raisonnement serait juste. Mais nous prétendons que cette défense n'existe pas. Richard Kleen admet que la neutralité est une relation d'Etat à Etat. Il en est de même de tout le droit international. Mais alors, comment peut-on parler de défense faite aux particuliers par le droit international ? « Droit entre les Etats, le droit des gens n'accorde de droits et n'impose de devoirs qu'à ceux-ci et non aux individus ni aux associations subordonnées aux Etats... Il n'est pas possible que l'individu commette une violation de droit international. . L'individu ne peut violer qu'une disposition de droit public interne ; mais les violations qu'il commet peuvent être à la base d'une violation de droit des gens ; c'est le cas lorsque l'Etat devient responsable de l'ordre intérieur et de ses conséquences, parce qu'il a toléré l'acte ou qu'il ne l'a pas puni (1). »

Mais qui peut imposer à un Etat souverain une responsabilité pour des faits commis par ses ressortissants à moins qu'il ne l'accepte lui-même ? Et juste-

(1) G. Jellinek, *System des subjektiven öffentlichen Rechtes*, p. 310 et suiv.

ment en ce qui concerne la contrebande de guerre, nous ne voyons pas que l'Etat a accepté la responsabilité pour les actes de ses ressortissants.

Richard Kleen (1) reconnaît d'ailleurs que, dans la pratique, les Etats agissent contrairement à l'opinion qu'il professe. Or, en droit international, l'obligation ne peut naître que dans une convention ou dans la coutume. Dans la question que nous examinons, Richard Kleen a contre lui et la convention et la coutume.

C'est en s'inspirant d'une idée analogue que la délégation japonaise avait demandé, au cours de la Conférence de La Haye de 1907, que l'on interdît aux belligérants d'utiliser le territoire neutre pour y établir des bases d'approvisionnement. On répondit qu'une défense de ce genre risquerait d'être illusoire, par la simple raison que les Etats belligérants ne manqueraient jamais de se servir d'agents pour tirer du territoire neutre les objets dont ils auront besoin, et que le commerce des habitants des pays neutres était libre (2).

Nous ne voyons pas au nom de quel principe on pourrait rendre l'Etat neutre responsable en matière de contrebande du fait des particuliers, l'usage des

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 381.

(2) Rapport du colonel Borel à la Conférence.

Etats et les conventions n'imposant pas à l'Etat neutre de surveiller ses ressortissants.

Comme l'enseigne une sentence rendue aux Etats-Unis dans l'affaire Richardson : « Il est reconnu par les Etats civilisés que si le sujet d'une puissance neutre tente de fournir à l'un des souverains belligérants des articles de contrebande de guerre, l'autre peut légitimement les saisir et les confisquer, étant de bonne prise, *mais il n'y a pas de lois établies* par le droit des gens portant que l'expéditeur neutre de marchandises de contrebande de guerre commet un délit contre son souverain et est passible d'être puni par les lois intérieures (1). »

*Justification de la théorie libérale.* — Nous dirons donc, contrairement à Richard Kleen, que l'obligation d'interdire le commerce de contrebande à ses sujets n'incombe pas à l'Etat neutre. Par conséquent celui-ci ne peut être rendu responsable du commerce de contrebande que font les particuliers. Voyons maintenant s'il serait souhaitable qu'il en fût autrement.

En parlant de la neutralité, on part de ce point de vue que les Etats neutres et les personnes neutres n'ont pas à souffrir des conséquences d'une guerre qui leur est étrangère et que par conséquent ils doi-

(1) Filitis, *Essai sur la neutralité territoriale*, thèse 1885, p. 215.

vent subir le minimum de modification. C'est en vertu de ce principe que la liberté commerciale des neutres est aujourd'hui universellement reconnue. Interdire aux particuliers d'un Etat neutre le commerce de la contrebande, ce serait produire une perturbation profonde dans leur situation et aussi, en vertu de la solidarité internationale, dans la situation des autres Etats existants. En un mot, ce serait créer des entraves au commerce général. En agissant ainsi, on ne parl pas en réalité du principe de la liberté des neutres, mais du principe contraire auquel on accorde quelques exceptions. Or il faut partir de ce point que le commerce des neutres est en principe inviolable et doit continuer en temps de guerre comme en temps de paix.

Il faut prendre ensuite en considération les droits des belligérants et reconnaître ceux qui sont légitimes. De cette opposition d'intérêt entre les belligérants et les neutres naît une situation complexe qui aboutit à ce fait que la liberté des neutres ne peut être aussi complète en temps de guerre qu'en temps de paix, et que pour satisfaire certaines exigences légitimes des belligérants, il est nécessaire de porter quelque atteinte à la liberté de neutres ; mais ces atteintes seront considérées comme l'exception, puisque le principe de la liberté des neutres est admis.

Il faudra donc accorder aux belligérants le minimum indispensable, et ce minimum est justement compris dans le droit de défense qu'on leur accorde contre les neutres, droit de défense qui leur permet de saisir la marchandise prohibée et de l'empêcher de parvenir à destination. Accorder plus aux belligérants ce serait porter une atteinte injustifiée aux droits des neutres et obliger l'Etat neutre à faire la police des belligérants.

Ainsi la théorie qui impose aux Etats neutres le devoir d'interdire à leurs ressortissants le commerce de la contrebande est déjà inadmissible en théorie. De plus, dans la pratique, elle produira des difficultés telles qu'aucun Etat neutre ne pourra, malgré toute la bonne volonté possible, ne pas encourir de responsabilité. Nous avons déjà exposé, à propos des enrôlements, les raisons pour lesquelles nous ne pensons pas que l'on puisse imposer utilement à l'Etat neutre le devoir d'empêcher les ressortissants de s'enrôler dans les armées belligérantes. Les mêmes raisons s'appliquent ici ; elles sont même plus fortes, car si l'on peut, à la rigueur, au point de vue interne, admettre comme une infraction contre la patrie le fait de servir dans une armée étrangère, on ne peut le faire quand il s'agit d'individus qui exercent tranquillement un commerce et qui n'ont en vue qu'une question de gain.

On n'a d'ailleurs jamais songé sérieusement à interdire aux particuliers tout commerce d'armes avec les belligérants, car on a reconnu l'impossibilité de faire respecter une telle interdiction.

*Incident de 1870.* — C'est ainsi que pendant la guerre franco-allemande de 1870, le gouvernement français s'étant procuré des armes en Angleterre, le comte Bernstorff protesta auprès du gouvernement britannique contre l'*expédition en gros* d'armes pour la France.

Ainsi il faudrait distinguer une expédition en gros et une expédition en détail. Cette distinction sera forcément arbitraire, car en réalité toutes les ventes d'armes faites à un belligérant sont des expéditions en gros. D'ailleurs cette distinction n'a aucun caractère juridique. D'après quel principe serait-il permis d'envoyer un fusil et défend d'en envoyer quatre ?

On tombe ici dans le vague et dans les appréciations arbitraires. La note du comte Bernstorff le prouve bien, d'ailleurs, car elle montre une conception tout à fait fantaisiste de la neutralité : « La France, dit-il, en déclarant la guerre, n'avait pas de motif sérieux ; l'Allemagne, en revanche, lutte avec la conscience de la bonté de sa cause. Elle était par conséquent en droit de s'attendre à ce que la neutralité de la Grande-Bretagne, son ancienne alliée....

aurait néanmoins eu un caractère bienveillant pour l'Allemagne » (1).

La suite de la note montre bien que la conception de la neutralité qui y est exposée est une conception fantaisiste, inspirée de raisons d'intérêt politique, que l'on s'efforce, sans succès, de masquer sous un aspect juridique.

Ainsi le comte Bernstorff admet qu'un Etat neutre puisse favoriser le belligérant dont la cause est juste ; il proteste simplement parce qu'à son avis la France ne remplit pas cette condition.

Il en sera toujours ainsi quand on voudra imposer des règles trop dures et qui ne peuvent s'appliquer à la réalité. Pour être efficace, avons-nous dit, le droit international doit se mouvoir dans le domaine des possibilités actuelles.

3° *L'Etat neutre peut prendre des mesures restrictives.*

3° Un Etat neutre peut, s'il le juge à propos, interdire à ses sujets le commerce des armes et des munitions. Mais, s'il le fait, cette mesure restrictive doit s'appliquer à tous les belligérants.

C'est ce qui ressort des articles 7 et 9 de la Convention de 1907 :

ART. 7. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte

(1) V. Filitis, Thèse citée, p. 216-221.

de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte.

ART. 9. — Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.

Le droit de l'Etat neutre d'établir en matière de contrebande de guerre des mesures restrictives ou prohibitives qu'il jugera utiles ou nécessaires, est donc reconnu indirectement par l'article 7 de la Convention, sous la seule réserve que ces mesures soient appliquées uniformément aux deux belligérants. Nous parlerons plus loin de ces devoirs librement acceptés, que la Convention de 1907 a accordés aux Etats neutres. Disons de suite qu'une telle pratique nous semble dangereuse et que la réserve que l'on fait en exigeant le devoir d'impartialité est tout à fait illusoire. En réalité, une telle mesure aboutira toujours à un acte partial de malveillance vis-à-vis de l'un des belligérants.

Et ceci nous paraît évident : quel intérêt peut avoir un Etat à créer des entraves à la liberté de son commerce, lorsque l'obligation de le faire ne lui incombe pas ? Nous ne voyons pas d'autre réponse sinon l'intention de nuire à un belligérant. C'est surtout dans la guerre sur terre que le fait nous sem-

ble évident. Il arrivera souvent qu'un Etat neutre, par sa position géographique, ne fournira des armes qu'à un seul belligérant. Aussi cet Etat en interdisant l'exportation des armes, tout en observant d'après la convention son devoir d'impartialité, commettra, en fait, un acte partial d'autant plus favorable à un des belligérants qu'il sera nuisible à l'autre.

Ces articles de la Convention qui permettent aux neutres de s'imposer des devoirs facultatifs consacrent un usage qui, pensons-nous, aurait fini par disparaître.

Quant à l'interdiction du transit, c'est tout simplement permettre à un Etat neutre, à l'occasion d'une guerre, de porter atteinte au commerce d'un autre Etat neutre. Pendant la guerre de Crimée, la Prusse a usé franchement de ce système. Elle a interdit le transit des armes étrangères et toléré l'exportation des armes de ses propres fabriques (1).

---

(1) H. Bonfils, *Manuel de droit international public*, 4<sup>e</sup> édit., n° 1474.

## CHAPITRE III

### FOURNITURE D'ARGENT

Un Etat peut fournir de l'argent à un autre Etat soit par subsides, soit au moyen d'un prêt. La distinction entre ces deux moyens, assez facile à faire en apparence, peut donner lieu quelquefois à de grandes difficultés.

« Par subsides, dit Richard Kleen, on entend tout secours en argent fourni par un Etat à un autre Etat à titre gratuit ou à des conditions plus favorables que celles d'un prêt ordinaire<sup>1</sup> (1) »

Les subsides sont donc fournis d'Etat à Etat, et non de particulier à particulier, ni de particulier à Etat.

D'autre part ils sont fournis gratuitement en principe. Mais souvent l'Etat qui les fournit les subordonnera à des obligations onéreuses pour en cacher le caractère. On sera donc amené pour savoir si l'argent fourni entre dans la catégorie des subsides à examiner si le but poursuivi par l'Etat qui les fournit est un but politique ou un but commercial.

(1) R. Kleen, *op. cit.*, I, p. 235.

Le prêt est une fourniture d'argent faite à des conditions onéreuses soit par un Etat, soit par des particuliers.

#### 1. — *Devoir de l'Etat.*

L'Etat neutre ne doit pas fournir à un belligérant des subsides ou prêts en vue de la guerre.

Cette interdiction s'impose, car l'argent devient de plus en plus le principal agent de la guerre. Un Etat neutre qui en fournirait à un belligérant contribuerait par là à la continuation de la guerre et manquerait ouvertement à son devoir d'abstention. Ceci reste vrai même si l'Etat fournissait l'argent impartialement à tous les belligérants.

Il est évident que cette interdiction incombe à l'Etat, soit qu'il fournisse l'argent directement, soit qu'il le fournisse indirectement.

Quelle attitude doit tenir l'Etat vis-à-vis de prêts ayant un caractère purement économique ? Les prêts d'Etat à Etat sont aujourd'hui rares ; les transactions de cette nature sont ordinairement concentrées dans les entreprises de crédit privées. Mais si le cas se présentait, il nous semble difficile de permettre à l'Etat neutre d'accorder un tel emprunt. Il est d'abord difficile de reconnaître si l'emprunt a un caractère purement économique. Si même il en était ainsi, on pourrait affirmer que cet emprunt favorise

une branche de l'administration de l'Etat belligérant. Or l'Etat forme un grand tout dont les parties constitutives sont solidaires ; en favorisant une partie, l'influence se fait sentir indirectement sur l'ensemble.

## 2. — *Personnes neutres.*

Les personnes neutres sont libres de préparer, lancer et souscrire à un emprunt destiné à un Etat belligérant.

On a longtemps fait une distinction suivant que le motif dont s'inspiraient les prêteurs était un motif de lucre ou un motif d'assistance. Cette distinction n'est pas admissible à cause de l'impossibilité où l'on serait de l'appliquer dans la pratique. D'ailleurs un particulier qui souscrit à un emprunt fait avant tout une affaire commerciale.

On a aussi prétendu qu'un tel emprunt ne devait pas se faire au su du gouvernement. Phillimore cite un rapport des Syndics de la couronne d'Angleterre de 1823, d'après lequel il serait défendu aux sujets d'un Etat neutre de souscrire à un emprunt établi en faveur d'un belligérant (1).

Toutes ces considérations nous semblent erronées et nous pensons que les particuliers neutres doivent jouir en cette matière d'une liberté absolue. Le com-

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 239.

merce de l'argent a pris de nos jours un essor considérable et toute interdiction en cette matière serait une atteinte sensible portée au commerce général.

La Convention de 1907 ne s'est pas occupée de la question ; mais on peut, en s'inspirant de l'esprit de la Convention, déduire en matière d'emprunts le principe d'une liberté absolue.

Puisque la Convention de 1907 autorise le commerce des armes qui est un commerce spécial et exclusivement fait en vue de la guerre, à plus forte raison doit-on admettre la liberté du commerce d'argent qui est un commerce général à deux points de vue : d'abord parce que l'argent d'après sa nature n'est pas seulement une marchandise de guerre ; ensuite parce que le commerce de l'argent intéresse un nombre beaucoup plus grand de personnes que le commerce des armes.

L'Etat n'a donc ici aucune obligation internationale d'imposer des interdictions. Il reste libre d'en établir, s'il le juge utile, en vue de protéger l'épargne nationale.

Une autre raison milite en faveur de la solution libérale ; c'est le caractère même de l'argent. En économie politique, on reconnaît à l'argent une supériorité marquée sur les autres capitans parce qu'il se déplace très facilement. Aussi toute interdiction à ce sujet serait illusoire ; ce qu'on ne pourra faire

ouvertement, on le fera d'une façon clandestine avec le même succès. De plus, l'institution du crédit évite même tout déplacement de numéraire, ce qui facilite encore l'opération.

La pratique d'ailleurs a consacré la solution libérale. Pendant les dernières guerres, les emprunts contractés par les belligérants ont été librement souscrits en pays neutre.

†

## SECTION II

### DEVOIRS ACTIFS

---

## CHAPITRE PREMIER

### OCCUPATION ET PASSAGE

#### A. — Occupation

Il est interdit à l'Etat neutre de tolérer qu'un belligérant occupe quelque place ou une partie de son territoire.

Autrefois un Etat neutre qui se croyait menacé par l'un des belligérants cédait à l'autre, pendant la durée de la guerre, soit une place, soit un territoire plus vaste, à charge du belligérant occupant de défendre l'Etat cédant contre les attaques possibles de l'autre belligérant.

D'autres fois le belligérant occupait de son propre chef le territoire de l'Etat neutre afin de posséder la garantie que celui-ci garderait la neutralité jusqu'à la fin de la guerre (1).

(1) Richard Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 491.

*Vattel.* — A ce propos Vattel (§ 122) prétendait qu'en cas d'extrême nécessité un belligérant pouvait s'emparer d'une place neutre et y tenir garnison « pour se couvrir contre l'ennemi, ou pour le prévenir dans les desseins qu'il a sur cette même place, quand le maître n'est pas en état de la garder ».

La seule restriction que fait Vattel, c'est d'obliger l'occupant d'abord à un paiement de dommages-intérêts, ensuite à ne maintenir l'occupation que pendant la durée du danger qui l'a motivée.

Mais Vattel ne nous dit pas qui sera juge pour décider s'il y a danger, et pour déterminer jusqu'à quel moment ce danger existera. Il est vrai qu'il n'a pas besoin de nous le dire : chaque belligérant sera juge des intentions de son adversaire. Ceci aboutit à l'arbitraire le plus flagrant.

Cependant on finit par reconnaître ce qu'il y avait d'illicite dans cette faculté accordée aux belligérants; ce fut même en matière d'occupation que l'on établit la première restriction à la liberté des belligérants. C'est ainsi que l'occupation fut considérée comme un acte injuste à l'époque où l'on accordait encore aux belligérants le droit de passage et de poursuivre les troupes de l'adversaire sur le territoire neutre. C'est que l'occupation du territoire, étant un acte durable, frappa davantage les esprits que le droit de passage et de poursuite qui ont un caractère transitoire.

Aujourd'hui il est universellement admis qu'un tel droit ne peut être accordé aux belligérants. « Le territoire des puissances neutres est inviolable », dit l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de 1907.

De plus on considère qu'un Etat neutre qui tolère l'occupation d'une place ou d'une partie de son territoire par un belligérant, manque aux devoirs de la neutralité, et s'expose à voir l'autre belligérant envahir son territoire pour exécuter lui-même l'expulsion de son adversaire.

#### B. — Passage.

Le fait de faire passer ses troupes par le territoire neutre fut considéré autrefois comme un droit absolu du belligérant auquel le neutre ne pouvait s'opposer.

Aussi lorsque l'Etat neutre refusait le passage, le belligérant passait outre en justifiant sa conduite par ce raisonnement : « Celui qui m'empêche de forcer mon ennemi à la reconnaissance de mon droit est mon ennemi, dont je n'ai pas besoin de respecter la souveraineté (1). » Comme toutes les parties en guerre pouvaient faire le même raisonnement, il s'établit une présomption de justice pour tous les belligérants, ce qui avait pour conséquence le droit reconnu de passage à tout belligérant à travers le territoire neutre.

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 494.

Ce sont surtout les petits Etats, incapables de se défendre, qui eurent à pâtir de la force brutale des belligérants. Mais à mesure que les neutres devenaient plus puissants et plus capables de s'opposer aux prétentions injustes, la question changea de face, et l'on reconnut que la question du passage était un droit de l'Etat neutre que celui-ci pouvait accorder ou refuser à volonté. Mais jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, on considérait que le fait d'un Etat neutre d'accorder le passage à un belligérant n'était pas une violation de neutralité.

Cette coutume du passage n'a pas seulement été consacrée par la pratique. Dans la doctrine les auteurs se sont efforcés de la justifier de différentes façons.

*Grotius*. — Ainsi Grotius, se plaçant au point de vue de l'intérêt du belligérant, affirme que la route qui mène directement à l'ennemi a un caractère international, même quand elle se trouve sur le territoire neutre. Il accorde donc au belligérant le droit d'exiger le passage pourvu que sa cause soit juste (1) ?

*Vattel*. — Vattel reconnaît le droit de l'Etat neutre, affirmant que le belligérant doit demander l'autorisation de passer. Mais dans le paragraphe précédent (L. III, § 149), il dit que le « passage innocent

(1) Grotius, liv. II, cap. II, § XIII.

est dû à toutes les nations avec lesquelles on vit en paix. » Ce qui établit une distinction entre le passage innocent que l'on ne peut refuser et celui qui ne l'est pas, qui est laissé à la volonté du neutre. » Si le souverain neutre a de bonnes raisons de refuser le passage, il n'est pas obligé de l'accorder, puisqu'en ce cas le passage n'est plus innocent » (§ 121).

Donc, d'après Vattel, il faut distinguer le passage innocent et le passage qui ne l'est pas. La distinction sera dans la pratique toujours difficile à faire, car le belligérant sera toujours porté à juger le passage innocent, tandis que le neutre aura une tendance contraire.

Toutefois Vattel admet que c'est le neutre, maître du territoire, qui est seul juge dans la question. Seulement l'article 122 atténue singulièrement cette liberté accordée au neutre. « Si l'injustice du refus était manifeste, si, dans le cas dont nous parlons, le passage était indubitablement innocent, une nation pourrait se faire justice à elle-même, et prendre de force ce qu'on lui refuserait injustement... L'extrême nécessité peut même autoriser etc. »

Mais alors le belligérant est aussi juge de l'innocence du passage. De plus, si le passage était coupable, est-ce que la théorie de la nécessité n'autoriserait pas le belligérant à passer quand même ? Que de difficultés et de contradictions et combien cette con-

ception n'a rien de juridique ! Il est inutile de l'examiner davantage.

Le passage n'est pas une question d'opportunité qui doit être abandonnée à l'appréciation arbitraire des intéressés. C'est une question juridique, question essentielle de la neutralité.

Les auteurs plus modernes ont en principe interdit le passage et l'ont considéré comme une violation de la neutralité.

*Bluntschli*.—Mais Bluntschli encore fait une exception au cas de convention établie avant la guerre, ou lorsque la constitution ou une servitude d'ordre public imposent à l'État neutre de permettre le passage (1).

En fait, l'histoire nous donne l'exemple de nombreuses conventions de passage. Mais ceci ne prouve pas que le passage ne soit pas contraire à l'idée de neutralité, mais simplement que la neutralité a été mal observée. Un État est libre d'édicter une loi nationale d'après laquelle le passage serait accordé en temps de guerre. De même il est libre de s'y engager par convention. Nous avons dit que l'État souverain est libre de choisir, au début d'une guerre, entre la neutralité et la belligérance. Il lui est loisible aussi de choisir d'avance la situation qu'il prétend se

(1) Bluntschli, § 771.

réserver, au moyen d'une loi ou d'une convention. Seulement en s'engageant à tolérer le passage, ce n'est pas la neutralité, mais la belligérance qu'il choisit. Ce principe aujourd'hui ne fait pas de doute.

*Suisse et Belgique en 1870.* — La pratique d'ailleurs s'est fixée dans ce sens. Ainsi, lors de la guerre franco-allemande de 1870, la Suisse et la Belgique ont tenu une conduite irréprochable.

Pour garantir la neutralité de la Suisse, le Conseil fédéral soumit des propositions à l'Assemblée fédérale. Pour maintenir sa neutralité, disait-on, « il faut que la nation suisse soit fermement résolue à repousser, les armes à la main, toute force militaire étrangère qui voudrait emprunter son territoire. » Une levée de 40.000 hommes fut ordonnée pour défendre les frontières. De plus l'Assemblée fédérale interdit tout passage de troupes à travers son territoire ; quant aux combattants qui passeraient isolément la frontière, il fut décidé qu'ils seraient internés à une distance convenable du théâtre des hostilités. Ces décisions furent communiquées aux parties belligérantes qui ne trouvèrent aucune protestation à faire.

La Belgique tint une conduite analogue. La France avait d'ailleurs déclaré qu'elle considérerait comme une rupture de la neutralité de la Belgique toute

tolérance accordée par celle-ci aux troupes allemandes de traverser le pays (1).

Il est donc aujourd'hui universellement admis que dans aucun cas un État neutre ne doit accorder le passage à un belligérant sous peine de perdre le bénéfice de sa neutralité. Un tel acte accordé à un belligérant, serait un acte favorisant les opérations de la guerre, et contraire à l'impartialité qui s'impose à l'État neutre et qui doit être absolue en tout ce qui concerne les opérations militaires. En aucun cas l'État neutre qui tolérerait un tel acte ne pourrait prétendre au bénéfice de la neutralité. Qu'il accorde la permission indistinctement aux deux belligérants, qu'il soit obligé de tolérer le passage en vertu d'une convention antérieure, le résultat sera toujours le même, c'est-à-dire une violation de neutralité.

La neutralité est la même pour tous les États, c'est-à-dire qu'elle accorde à tous les États neutres le même nombre de droits et leur impose le même nombre de devoirs. Au point de vue du droit international, une convention de passage est pour ainsi dire une affaire privée, qui ne peut pas modifier les règles qu'il établit.

Nous ne nous flattons pas que désormais il n'y aura plus de conventions de passage et des passages

(1) R. Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 496.

effectifs dans la pratique des États. En fait toutes les violations sont possibles, et des États forts exigeront probablement encore des petits États la faculté du passage, et à défaut d'autorisation passeront de force.

Mais au point de vue du droit international, ces actes resteront toujours ce qu'ils sont, c'est-à-dire des actes de violence, sans aucun caractère juridique.

Il n'est pas nécessaire d'ajouter que l'interdiction du passage de troupes s'applique aussi aux convois que le belligérant pourrait essayer de faire passer sur le territoire neutre.

La Convention de 1907 a consacré ce principe dans l'article 2 : « Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements. »

Cette disposition ne renferme qu'une interdiction faite aux belligérants. Mais l'article 5 de la Convention vient le compléter en établissant le devoir de l'Etat neutre de s'opposer à ces actes.

Article 5 : Une puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4.

---

## CHAPITRE II

### EMPIÈTEMENTS SUR TERRITOIRE NEUTRE

Nous avons examiné la question de passage de troupes et de convois sur le territoire neutre. En dehors de ce cas, d'autres empiètements peuvent se présenter dans la pratique.

Un belligérant peut, par exemple, sans avoir l'intention de traverser le pays neutre, y pénétrer simplement pour poursuivre ses opérations ou pour se protéger contre les attaques de l'autre belligérant.

Il peut aussi, sans prétendre faire passer des convois de munitions ou d'approvisionnements, demander l'autorisation à l'Etat neutre de faire passer sur son territoire des convois de blessés et malades.

Il peut arriver aussi que le passage ne se fasse pas par troupes mais isolément.

Enfin le belligérant peut aussi essayer d'organiser sur territoire neutre des moyens de communications avec des forces belligérantes.

Toutes ces questions doivent être examinées et nous allons dans ce chapitre rechercher quelle conduite doit tenir l'Etat neutre lorsque les cas prévus se présenteront dans la pratique.

## § 1. — OPÉRATIONS.

Le but principal de la neutralité est de permettre aux Etats neutres de rester étrangers aux hostilités qui ont lieu entre les belligérants. Permettre à ceux-ci de transporter le théâtre de la guerre sur le territoire neutre, ce serait faire subir aux Etats neutres les conséquences les plus graves de la guerre. Aussi, est-on d'accord aujourd'hui pour interdire aux belligérants tout acte d'hostilités sur un territoire neutre.

De plus, on est d'accord d'imposer aux Etats neutres le devoir de s'opposer à de tels actes.

Par acte d'hostilité il faut entendre la poursuite d'une armée vaincue, le fait de combattre directement sur le territoire neutre, ainsi que le fait d'y faire des prisonniers. Même le simple séjour d'une armée belligérante, sans intention agressive, sur territoire neutre ne doit pas être toléré, car tolérer sur son territoire une armée belligérante, serait de la part de l'Etat neutre un acte partial, puisque cette armée, ne pouvant pas y être attaquée par l'autre belligérant, pourrait tranquillement attendre le moment opportun pour se mêler aux opérations militaires.

Un Etat neutre doit donc s'opposer, même par la force, à ce que les belligérants commettent des actes

d'hostilité sur son territoire. Il agira prudemment, lorsque les hostilités auront lieu à proximité de ses frontières, de renforcer ses troupes pour empêcher toute violation de territoire. C'est la conduite que tinrent la Suisse et la Belgique pendant la guerre franco-allemande de 1870.

Autrefois on admettait quelque exception au principe de l'inviolabilité du territoire neutre. On admettait la poursuite sur territoire neutre d'opérations engagées sur territoire belligérant sous le prétexte de « l'acharnement du combat ». Bynkershoek autorise la poursuite sur territoire neutre dans la chaleur de l'action, *dum fervet opus* (quest. juris. publ., 1, cap. 8). Mais aujourd'hui, en ce qui concerne la guerre sur terre du moins, ces distinctions sont rejetées, et le principe n'admet pas d'exception.

Dans la pratique on trouve des violations de cette règle, mais les exemples qu'on cite appartiennent au droit de la guerre maritime. Ainsi Bonfils (*Manuel*, n° 1451) cite l'exemple de la destruction de deux navires russes, devant Chemulpo, dans les eaux territoriales neutres, par la flotte japonaise, en 1904. Mais il nous semble qu'ici on ne peut trouver une violation de la règle, car au point de vue juridique la Corée ne pouvait être considérée comme neutre, puisque les hostilités ont eu lieu sur son territoire et qu'elle ne s'y est pas opposée. Les Japonais s'empa-

rèrent aussi dans le port chinois de Tché-fou d'un torpilleur russe. Ici encore la violation ne nous paraît pas flagrante, puisque les hostilités russo-japonaises ont eu pour théâtre le territoire chinois.

Quoi qu'il en soit, on est d'accord, aujourd'hui, pour imposer à l'Etat neutre le devoir de s'opposer à de tels actes. Il devra par tous les moyens possibles mettre fin aux actes de guerre accomplis sur son territoire par les belligérants. Il pourra empêcher les armées belligérantes de passer la frontière, ou, s'il les a laissées passer, les soumettre aux mêmes conditions que les armées qui viennent chercher refuge en pays neutre.

## § 2. — REFUGE.

Une armée belligérante peut aussi essayer de passer la frontière de l'Etat neutre, non pas pour poursuivre une troupe ennemie, ni pour exécuter des actes d'hostilités, mais pour se mettre à l'abri de la poursuite de son ennemi. C'est ainsi qu'en 1871 l'armée presque entière de Bourbaki demanda refuge à la Suisse.

Quelle attitude doit tenir l'Etat neutre à l'égard d'une telle éventualité ?

L'Etat neutre, nous l'avons vu, a le droit d'accorder l'asile qu'on lui demande. Mais par ce fait il s'impose un devoir.

Il serait contraire à l'idée de neutralité qu'un Etat neutre permette à une armée belligérante d'échapper aux poursuites de son ennemi, en laissant cette armée libre de ressortir du territoire neutre et de se mêler de nouveau aux opérations de la guerre, lorsqu'elle jugera opportun de le faire. Ce serait un acte de faveur à l'égard d'un belligérant, acte qui permettrait à l'autre belligérant, en vertu de son droit de défense, de pénétrer dans le territoire neutre pour s'emparer de l'armée vaincue.

Aussi l'Etat neutre, en acceptant une armée en défaite, s'engage vis-à-vis du belligérant vainqueur à maintenir cette armée sur son territoire jusqu'à la fin de la guerre pour la mettre dans l'impossibilité de commettre désormais aucun acte d'hostilité. Un Etat neutre qui agirait autrement engagerait sa responsabilité.

C'est dans ce sens qu'exprime l'article 14, alinéa 7, de la Convention de 1907 : « Une puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre. »

Il faut dans cette phrase distinguer deux obligations. L'une absolue : celle de l'internement. L'autre relative et commandée par les circonstances : celle de les placer loin du théâtre de la guerre. Il faut ajouter de plus à ces deux obligations, une autre

dont ne parle pas la convention, mais qui s'impose ; c'est celle de désarmer les troupes qui ont demandé refuge à la puissance neutre. Ce désarmement sert de garantie au belligérant poursuivant ; désarmés, ses ennemis qui lui ont échappé ne pourront plus prendre part à la guerre existante.

En 1870, le mouvement des armées allemandes devait acculer les Français à la frontière belge. M. de Bismarck prévint le gouvernement belge de cette éventualité, demandant qu'on désarmât l'armée française ; autrement l'armée allemande aurait pénétré en Belgique.

L'Etat neutre doit donc désarmer et interner les combattants jetés sur son territoire par les vicissitudes de la guerre. De plus il devra établir une surveillance très étroite pour les empêcher d'en sortir. Cependant l'Etat neutre ne pourra être rendu responsable de l'évasion de quelques individus, cas qui se produira fatalement. Mais si sa responsabilité n'est point engagée quand il s'agit de simples soldats qui s'enfuient isolément, nous pensons qu'on doit le rendre responsable de l'évasion d'un individu qui est capable de rendre de grands services militaires à sa patrie ; un général, par exemple. Aussi l'Etat neutre agira prudemment en surveillant spécialement les officiers supérieurs.

Quel sera le traitement de ces combattants inter-

nés chez le neutre ? Ce sera le traitement des prisonniers de guerre, avec l'atténuation imposée par le défaut d'une nécessité absolue. L'Etat neutre, étant en paix, ne peut légitimement se fonder sur un droit de défense pour soumettre les internés à la loi martiale et user de représailles à leur égard ; ces actes tolérés entre belligérants, pour des motifs de nécessité qui manquent absolument ici, ne pourraient être justifiés de la part d'un Etat neutre. Donc pour les soldats, ce sera un traitement de prisonnier de guerre, moins rigoureux.

Pour les officiers, l'article 11, alinéa 3, déclare que la puissance neutre « décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation ».

Cette décision a été critiquée. Notamment pendant les travaux de la Conférence de la Haye de 1907, la délégation du Japon présenta un amendement ainsi conçu :

« Les officiers ou autres personnes appartenant aux forces armées d'un belligérant, internés par un Etat neutre, ne peuvent être remis en liberté ou autorisés à rentrer dans leur pays qu'avec l'assentiment de la partie adverse et aux conditions stipulées par elle (1). »

(1) Rapport de M. le colonel Borel à la Conférence de La Haye de 1907.

Cette proposition nous paraît inutile. L'Etat neutre s'engage de garder les combattants internés sur son territoire et de les empêcher de reprendre part à la guerre. Il reste maître d'exercer cette surveillance sur les officiers de la façon qu'il jugera convenable. Le belligérant intéressé n'a pas à s'en soucier puisqu'en cas d'abus l'Etat neutre est responsable vis-à-vis de lui. Quant à l'autorisation donnée à un interné de rentrer dans son pays, la chose est tellement exceptionnelle qu'il est inutile de la réglementer. Pour accorder l'autorisation demandée, l'Etat neutre, à cause de sa responsabilité qui est en jeu, agira précisément de même que le ferait le belligérant intéressé, c'est-à-dire qu'il soumettra l'autorisation à un engagement formel de ne pas prendre part aux hostilités.

Il est d'ailleurs d'usage courant de considérer l'engagement pris par un interné à l'égard de l'Etat neutre, comme un engagement pris à l'égard du belligérant ennemi. Ainsi l'interné qui manquerait à la parole donnée à l'Etat neutre subira le même sort que le belligérant qui viole la parole donnée à l'ennemi. Il ne faut ici imposer aucune obligation nouvelle à l'Etat neutre qui d'ailleurs reste libre de s'adresser au belligérant intéressé s'il désire mettre sa responsabilité absolument à couvert.

L'Etat neutre devra veiller à l'entretien des inter-

nés. C'est dans ce sens que s'exprime l'article 12, alinéa 1 de la Convention de 1907 : « A défaut de Convention spéciale, la puissance neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. »

L'internement durera jusqu'à la fin des hostilités, époque à laquelle l'Etat neutre devra relâcher les internés, car il n'aurait plus de motif légitime pour les priver de leur liberté. Exception sera faite pour ceux qui, au cours de leur internement, se seraient rendus coupables de délits de droit commun. Les armes, équipements et munitions pris aux internés seront rendus à l'Etat dont ressortissent les internés après la fin de la guerre et après le règlement des dépenses occasionnées par leur séjour.

*Prisonniers amenés.* — Une question qui se présente à propos d'une armée belligérante réfugiée en pays neutre est celle de savoir quel sort sera fait aux prisonniers que cette armée a amenés avec elle. La question ne doit pas faire de doute ; ces prisonniers, par le fait même qu'ils ont été amenés sur territoire neutre, perdent la qualité de prisonniers et doivent être laissés en liberté. Un Etat neutre qui agirait autrement favoriserait le belligérant qui lui a demandé asile, en lui conservant des prisonniers qu'il aurait probablement perdus s'il n'avait trouvé un refuge sur le territoire neutre. L'article 13, alinéa 2, de la

Convention de 1907 donne la solution de la liberté des prisonniers amenés dans de telles conditions.

La question s'est posée au cours de la Conférence de La Haye de 1907 de savoir quel serait le sort du matériel de guerre amené par l'armée qui demande refuge à l'Etat neutre, matériel qui aurait été pris à l'ennemi. La délégation des Pays-Bas avait décidé de proposer que « le matériel de guerre qu'une force armée a pris sur l'ennemi et qu'il amène en se réfugiant sur un territoire neutre sera rendu par le gouvernement de ce territoire à l'Etat dont il est pris, après que la paix sera conclue ». On a opposé à cette proposition : 1° les difficultés pratiques qu'il y aurait à rechercher dans le matériel amené, lequel a été pris, et l'inconvénient qu'il y aurait à imposer au neutre cette tâche ingrate ; 2° le principe que le matériel capturé devenait instantanément la propriété du capteur et devait être considéré comme lui ayant toujours appartenu (1). Cette proposition néerlandaise nous semble inutile, car, en pratique, les belligérants s'entendront facilement sur ce sujet à la conclusion de la paix. Il n'y a aucune utilité à faire intervenir l'Etat neutre dans la question.

### § 3. — COMBATTANTS ISOLÉS.

Ce ne sont pas seulement les troupes organisées

des belligérants qui, pendant une guerre, sont poussées sur le territoire neutre. Les combattants peuvent aussi isolément, pour divers motifs, être réduits à passer en pays neutre. Ainsi, en 1870, après la défaite de Sedan, des milliers de soldats français se sont réfugiés en Belgique.

En ce qui concerne les combattants qui passent isolément sur le territoire neutre, il faut faire les distinctions suivantes : *a*) Réfugiés. Ce sont les combattants qui, pour ne pas tomber aux mains de l'ennemi, se réfugient sur le territoire neutre ; *b*) les prisonniers évadés ; *c*) les déserteurs.

*a) Réfugiés.*

Lorsque des combattants, pour échapper aux poursuites de l'ennemi, se portent isolément sur le territoire neutre, l'Etat neutre devra les désarmer et les interner dans les mêmes conditions que les combattants qui viennent en troupes. Car l'Etat neutre, en laissant ces soldats regagner leur patrie, leur permettrait de recommencer la lutte. Or, ceux-ci, grâce à l'asile qu'ils ont trouvé sur le territoire neutre, ont évité de tomber au pouvoir de l'ennemi. C'est la seule satisfaction que peut leur accorder l'Etat neutre. Leur permettre de regagner leur patrie, serait un acte partial dont l'autre belligérant pourrait se plaindre à bon droit.

b) *Prisonniers évadés.*

Les prisonniers de guerre évadés, qui se trouvent en pays neutre, ne doivent pas être empêchés par l'Etat neutre de regagner leur patrie. Le neutre n'a ici aucun choix. En retenant de force les prisonniers évadés qui se trouvent sur son territoire, l'Etat neutre manquerait à son devoir d'impartialité, car il rendrait service au belligérant négligent qui a laissé échapper ses prisonniers.

C'est dans ce sens que s'est prononcée la Convention de 1907, article 13, alinéa 1. « La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence. »

Nous ne considérons ici que la première phrase de cet alinéa ; nous avons déjà étudié la seconde à propos des droits des neutres.

Cette disposition libérale s'applique à tous les prisonniers sans considération de territoire ; elle est applicable aussi bien aux prisonniers échappés du territoire ennemi, qu'à ceux qui s'échappent de leur propre territoire qui se trouve occupé par l'ennemi. Au contraire, la disposition ne s'applique pas aux individus qui se sont rendus coupables, au cours de leur captivité, d'un délit de droit commun et tombent sous le coup d'un traité d'extradition.

c) *Déserteurs.*

On a soutenu que l'Etat neutre devait recevoir les déserteurs, car en leur refusant l'accès de son territoire, il accorde une aide à l'Etat dont ressortissent les déserteurs. C'est surtout, pensons-nous, parce qu'il est d'usage courant, en temps de paix, que les Etats reçoivent les déserteurs d'un autre Etat, et que nous ne voyons pas de motif plausible pour qu'en cas de guerre un Etat neutre change de conduite à leur égard.

On soutient aussi que l'Etat neutre doit interner les déserteurs, et l'on cite l'article 5 de l'arrêté fédéral suisse de 1870 d'après lequel « les réfugiés ou déserteurs, arrivant sur territoire suisse, sont internés à une distance convenable » (1).

Nous pensons que les déserteurs doivent être traités de même que les prisonniers de guerre évadés. Car des deux choses l'une :

Ou bien le déserteur quitte sa patrie pour aller se mettre au service de l'autre belligérant, auquel cas l'internement est un acte partial, défavorable à ce dernier.

Ou bien le déserteur quitte son pays pour ne pas subir les conséquences de la guerre, auquel cas l'internement est un acte inutile.

(1) Filitis, thèse citée, p. 235.

Et puis la question des déserteurs se pose de savoir qui doit encourir les frais d'internement ? Il serait assez plaisant de les faire supporter à l'Etat qu'ils ont déserté. En fait la question ne se présentera guère, car il sera difficile de distinguer un déserteur d'un réfugié. Seulement le déserteur sera interné dans ce cas, non pas en tant que déserteur, mais en tant que réfugié.

#### § 4. — BLESSÉS ET MALADES.

Il va sans dire qu'une puissance neutre à le devoir de donner tous les soins nécessaires aux malades et blessés qui se trouvent parmi les internés qu'elle détient sur son territoire.

De plus, pour des raisons d'humanité, il est admis qu'une puissance neutre peut tolérer sur son territoire le passage de blessés ou malades appartenant aux Etats belligérants.

De ce chef lui incombe le devoir de surveiller les ambulances qui transporteront les blessés et malades, afin de s'assurer que ces convois ont bien le caractère sanitaire et ne transportent ni personnel, ni objets destinés à servir à la guerre. Si un tel cas se présentait, la puissance neutre devrait prendre les mêmes mesures quant au personnel militaire et au matériel de guerre que lorsqu'il s'agit d'une armée

qui cherche refuge sur territoire neutre, c'est-à-dire qu'elle devra interner tous ceux qui n'appartiennent pas au personnel sanitaire et garder sur son territoire, jusqu'à la fin de la guerre, tout matériel qui n'est pas destiné au service sanitaire.

De plus l'Etat neutre qui tolère sur son territoire le passage de malades et blessés doit accorder cette faveur indistinctement à tous les belligérants.

En dehors de ces deux devoirs d'impartialité et de surveillance, l'article 14, alinéa 2, de la Convention de 1907, impose aux Etats neutres un troisième devoir :

« Art. 14.—Une puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas la puissance neutre est tenue de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. »

« Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la partie adverse, devront être gardés par la puissance neutre, de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Cette puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés. »

Prenons un exemple : En 1870, la Prusse avait demandé aux gouvernements belge et luxembourgeois l'autorisation de faire passer les blessés prussiens et français par la Belgique et le Luxembourg. D'après l'article 14, alinéa 2, la Belgique, par exemple, aurait eu le droit de laisser passer les blessés et malades prussiens, mais elle aurait eu le devoir de garder les Français sur son territoire et de les empêcher de prendre part désormais aux opérations de la guerre.

Nous ne voyons pas l'utilité de ce nouveau devoir imposé aux Etats neutres.

Prenons d'abord le cas d'une armée qui vient se réfugier sur territoire neutre avec tout son matériel, ses prisonniers de guerre et ses malades et blessés. Nous pensons que l'Etat neutre doit interner non seulement les hommes valides de cette armée, mais aussi les malades et blessés de même nationalité qui seraient en état de reprendre part à la guerre.

Quant aux malades et blessés de l'adversaire, il nous semble qu'ils doivent être régis par le même principe que celui qui est appliqué aux prisonniers de guerre amenés par une armée sur territoire neutre, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être empêchés de regagner leur patrie.

Prenons maintenant le cas où les évacuations sur territoire neutre sont faites pour dégager les établis-

sements sanitaires des belligérants et leur permettre de se rendre utiles aux malades et blessés à venir. Pour des raisons d'humanité, on a admis cette façon d'agir ; cette mesure est prise dans l'intérêt des combattants sans distinction de nationalité. Elle ne doit donc produire aucun effet nouveau dans les relations des Etats belligérants et le statu quo doit être maintenu. C'est pour cela que l'on permet aux blessés d'un belligérant de passer par le territoire neutre pour regagner leur patrie. C'est pour le même motif que les blessés et malades de la partie adverse amenés par le belligérant sur territoire neutre ne deviennent pas libres et ne doivent pas être mis dans la possibilité de regagner leur pays.

Mais alors, pourquoi imposer à l'Etat neutre le devoir de les garder sur son territoire et de les empêcher de regagner leurs armées ? Dans l'exemple de 1870 que nous avons pris, les blessés français auraient été dans la même situation si on avait permis aux Allemands de les faire sortir du territoire neutre. Ils auraient été soignés de même par les Allemands et empêchés de rejoindre les armées françaises.

L'article 14, alinéa 2, assimile ces blessés à ceux qui sont confiés aux neutres par leur propre armée. La situation n'est pourtant pas la même ; dans ce dernier cas le belligérant se décharge de l'embarras que lui causent ses propres blessés ; l'Etat neutre les

accepte par humanité mais il a le devoir de les empêcher de participer désormais aux hostilités. Au contraire, dans le cas de blessés de la partie adverse, l'Etat neutre débarrasse le belligérant du souci de les soigner et de plus il fait pour ce belligérant le service de garde.

C'est pourquoi ce devoir nous paraît au moins inutile : qu'on donne la faculté à l'Etat neutre de garder les blessés en question, à condition de les surveiller. Mais pourquoi lui imposer ce devoir, qui comme tout devoir, engage sa responsabilité ?

#### § 5. — MOYENS DE COMMUNICATION.

Il peut arriver que le belligérant essaye d'établir sur territoire neutre, des installations destinées à lui permettre de communiquer avec ses troupes. Cette question a été réglée à La Haye en 1907. L'article 3 de la Convention établit :

ART. 3. — « Il est également interdit aux belligérants :

« a) D'installer sur le territoire d'une puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre et sur mer ;

« b) D'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la puis-

sance neutre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique. »

L'article 5 de la même Convention fait un devoir à l'Etat neutre de ne pas tolérer de tels actes sur son territoire.

Le belligérant qui installerait sur un territoire neutre n'importe quel appareil destiné à lui permettre de correspondre avec ses armées manquerait au principe de l'inviolabilité du territoire de l'Etat neutre. Quant à l'Etat neutre qui tolérerait de tels actes, il manquerait au devoir d'impartialité qui lui incombe de faire respecter son territoire.

On a été moins sévère pour les installations établies par les belligérants avant la guerre. Ces installations sont libres, pourvu qu'elles aient été ouvertes au service public. Cette mesure a été prise dans l'intérêt de l'Etat neutre, car interrompre un service ouvert au public pourrait causer de grandes perturbations dans les relations commerciales des neutres.

Le texte de l'article (b) nous semble d'ailleurs un peu vague. Que conclure pour le cas d'une installation établie par les belligérants et non ouverte au service public, mais qui ne serait pas établie dans un but exclusivement militaire ? Nous croyons que l'on doit conclure dans le sens de la liberté d'un tel service.

Quant au service postal de l'Etat neutre, il reste libre. Seulement on a donné la faculté à l'Etat neutre d'en restreindre l'usage pour les belligérants (art. 8), auquel cas l'Etat neutre s'impose le devoir d'appliquer cette interdiction à tous les belligérants indistinctement :

« Une seule réserve, a-t-on dit, doit être apportée au principe de la liberté des neutres de régler l'emploi de leurs télégraphes par les belligérants. Le devoir d'impartialité inhérent à la notion de la neutralité leur commande impérieusement d'éviter toute inégalité à l'égard des deux belligérants (1). »

Quand le service des postes sera une branche de l'administration, la surveillance sera relativement facile à faire. Quand, au contraire, ce service aura fait l'objet d'une concession à des compagnies, la tâche pour l'Etat neutre deviendra plus difficile. Cependant on ne peut songer ici à diminuer sa responsabilité. Il était libre de n'apporter aucune restriction à ce service ; s'il le fait, il doit accepter toutes les charges et toutes les responsabilités. C'est dans ce sens que s'exprime l'article 9 de la Convention de 1907.

ART. 9. — Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une puissance neutre à l'égard des articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées

(1) V. Rapport de M. le colonel Borel à la Conférence de La Haye, 1907.

par elle aux belligérants. La puissance neutre veillera au respect de la même obligation par les compagnies ou particuliers propriétaires de câbles télégraphiques ou téléphoniques ou d'appareils de télégraphie sans fil.

On admet cependant qu'il y a une restriction à cette liberté laissée à l'Etat neutre. Aux cours des travaux de la Conférence de 1907, la délégation britannique avait demandé qu'il fût bien spécifié que la « liberté d'un Etat neutre de transmettre des dépêches au moyen de ses fils télégraphiques sur terre, des câbles sous-marins ou de ses appareils radio-télégraphiques, n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage pour prêter une assistance manifeste à l'un des belligérants. » Mais, demandons-nous, quand est-ce que l'assistance sera manifeste ? Au point de vue pratique cette disposition peut être une source de nombreuses difficultés.

## *SECTION III*

### **DEVOIR D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT**

Nous avons vu, au cours de l'examen des devoirs des neutres, qu'en dehors des restrictions à la liberté des neutres, absolument imposées, par le droit international, il y en avait d'autres que le neutre pouvait s'imposer de son plein gré, sous la réserve que ces restrictions librement acceptées soient indistinctement appliquées à tous les belligérants.

Ainsi nous avons vu qu'un État neutre peut interdire à ses ressortissants de prendre du service dans les armées des belligérants, à la seule condition que cette restriction soit appliquée indistinctement à tous les belligérants. Sous la même réserve, l'État neutre peut interdire à ses sujets la vente d'armes et munitions ; de même il peut apporter des restrictions au libre usage par les belligérants des câbles télégraphiques, etc.

De cette liberté accordée aux États neutres naît un devoir que l'on appelle, à tort pensons-nous, devoir d'impartialité, et qui se trouve consacré par l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention de 1907 :

« Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par l'Etat neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants. »

Les articles 7 et 8 s'occupent de l'exportation et du transit des armes, ainsi que du service des dépêches, mais il est évident, d'après les principes de la neutralité, que la prescription de l'article 9 s'applique à toutes les restrictions relatives aux hostilités que prend un Etat neutre.

Quel est au juste le caractère de ce devoir appelé devoir d'impartialité ? M. Pillet, à propos des auteurs anciens qui permettaient qu'un Etat neutre rendit certains services aux belligérants à condition qu'il le fasse indistinctement, s'exprime de la sorte : « On est devenu de nos jours plus rigoureux, car on a très justement observé qu'un secours prêté aux belligérants n'a jamais pour chacun d'entre eux la même valeur, la même utilité, de sorte que l'impartialité que l'on affecte n'est qu'apparente, le secours donné profitant le plus souvent à un seul des deux adversaires au détriment de l'autre qui n'en a que faire (1). »

L'observation nous paraît très exacte ; mais ce qui est juste quand il s'agit des concessions, l'est

(1) A. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2<sup>e</sup> éd., p. 285.

aussi en matière de prohibitions, et l'on pourrait très bien leur appliquer, en modifiant quelques mots, la phrase que nous venons de citer. Toute prohibition en pratique sera un acte partial qui nuira plus à un belligérant qu'à l'autre.

Il serait plus juste de dire, au lieu de devoir d'impartialité, devoir d'égalité de traitement.

Pour justifier cette liberté des Etats neutres, on invoque le principe de la souveraineté des Etats et l'on dit qu'en réglementant cette matière on empiéterait sur la souveraineté des neutres. Nous reconnaissons la force de l'argument. Mais doit-on, par respect exagéré de la souveraineté de l'Etat neutre, permettre à celui-ci des actes flagrants de partialité ?

Aujourd'hui on considère très justement que les droits des neutres doivent être respectés et qu'on doit les faire passer avant les droits des belligérants. Cette pratique est juste, et nous l'avons approuvée. Mais, pensons-nous, on ne doit pas exagérer dans cette voie et sacrifier absolument les droits des belligérants.

Toutes ces mesures dont nous parlons sont prises, dit-on, dans l'intérêt de l'Etat neutre, intérêt qui ne doit pas être sacrifié. Nous pensons de même. Mais, disons-nous, il ne serait pas inutile de réglementer cette liberté de l'Etat neutre pour empêcher dans le domaine international des abus de droit.

Ainsi un Etat, en vertu de sa souveraineté, peut interdire à ses ressortissants de s'engager dans les armées belligérantes. Rien de plus juste. Cependant un Etat qui d'habitude en temps de guerre tolère l'enrôlement de ses sujets, et l'interdit à l'occasion d'une guerre spéciale, ne commet-il pas un acte de partialité? Encore dans cette hypothèse le belligérant ne peut trop se plaindre, car il ne doit pas compter sur les étrangers pour défendre son territoire ou réaliser ses aspirations.

A propos des interdictions relatives aux télégraphes, le belligérant aurait juste sujet de plainte.

Mais c'est surtout en matière de commerce que l'acte de l'Etat neutre devient un véritable acte d'hostilité. Les neutres ont toujours réclamé la liberté du commerce, alléguant justement que la guerre ne doit pas modifier leur situation. Leur prétention a été reconnue légitime, et aujourd'hui nul ne songe à leur contester ce droit.

Mais les articles 7 et 9 de la Convention de 1907 leur reconnaissent le droit de porter atteinte eux-mêmes à leur commerce, et ne spécifient pas dans quels cas ils pourront le faire. De plus les mêmes articles permettent à l'Etat neutre de porter atteinte au commerce d'un autre Etat neutre en interdisant le transit sur son territoire. On justifie cette faculté par la souveraineté de l'Etat en question.

Certes l'Etat est souverain. En vertu de sa souveraineté il pourra envoyer une armée de secours à un belligérant. Mais s'il agit de la *sorte*, sa souveraineté ne pourra pas faire qu'il n'ait pas manqué aux devoirs de la neutralité. Or, en permettant à l'Etat neutre d'interdire l'exportation des armes, on lui permet de commettre un véritable acte d'hostilité. Il en sera ainsi lorsqu'un belligérant sera, par sa situation géographique, dans l'impossibilité de se procurer des armes autrement que par le territoire de l'Etat neutre qui interdit l'exportation. Le pourrait-il même autrement, il se peut que le territoire de l'Etat neutre soit le chemin le plus commode pour le belligérant. Ainsi par l'interdiction de l'exportation des armes, un Etat neutre peut faire plus de mal à un belligérant que s'il envoyait toute une armée au service de la partie adverse.

La souveraineté de l'Etat neutre doit être respectée. Nous comprenons cette phrase dans ce sens que les droits des Etats neutres ne doivent pas être limités par les nécessités de la guerre. Mais cette souveraineté est forcément limitée par les devoirs d'impartialité et d'abstention des neutres. On a si bien reconnu la justesse de cette affirmation que l'article 5 n'a pas hésité à porter atteinte à la souveraineté de l'Etat neutre en lui interdisant de tolérer sur son territoire la formation de corps de combattants, par exemple.

L'article 7, dit-on, a été pris dans l'intérêt de l'Etat neutre qui doit passer avant celui du belligérant. Ainsi il peut arriver qu'un Etat neutre puisse, justement à l'occasion d'une guerre, pour faire respecter sa neutralité, avoir besoin de fusils, de munitions ou de chevaux. Il est juste qu'il puisse empêcher que l'on exporte de son territoire ces choses dont il a besoin.

Il peut arriver en effet qu'un tel cas se présente et, en cas de nécessité, nous admettons l'interdiction, car, nous aussi, nous faisons passer le véritable intérêt de l'Etat neutre avant celui du belligérant. Mais nous pensons qu'un tel cas se présentera rarement ; de plus qu'il ne portera que sur une ou plusieurs catégories d'objets et non sur tous, c'est-à-dire que l'interdiction sera spéciale, non générale.

Ce que nous reprochons à l'article 7, c'est de n'avoir pas signalé ce caractère exceptionnel et spécial de l'interdiction, et surtout de n'avoir pas déclaré qu'une telle mesure ne devra être prise qu'en cas de nécessité. Cela est d'autant plus étonnant que la même Convention (a. 19), lorsqu'il s'agit des intérêts des neutres, est beaucoup plus énergique ; ainsi elle ne permet aux belligérants de réquisitionner le matériel des chemins de fer neutres « que dans le cas et la mesure où l'exige une *impérieuse nécessité* ».

Avant la Convention de 1907, on n'a jamais pu

songer d'interdire à l'Etat neutre le droit d'établir des mesures restrictives prises dans l'intérêt de sa sécurité. Il était inutile que la Convention parlât de ces restrictions, et il était dangereux qu'elle en parlât comme elle l'a fait.

Nous voulons bien croire qu'il n'était pas dans l'esprit de la Convention de donner aux neutres une arme contre les belligérants. Mais la lettre de la Convention permet tous les abus.

Ainsi, pour ne prendre que le commerce des armes, un Etat neutre pourra, en respectant le texte de la Convention, interdire, à l'occasion d'une guerre, le transit des armes et tolérer l'exportation. De même il pourra interdire l'exportation à destination des Etats neutres.

Certes avant la Convention de 1907, un Etat neutre pouvait, en vertu de sa souveraineté, prendre de telles mesures. Mais ces actes restaient ce qu'ils sont en réalité, c'est-à-dire des actes de malveillance. Grâce à la Convention, ces actes revêtirent un caractère juridique, dont ne pourront se plaindre (légalement) ceux qui en subiront les conséquences. En fait les Etats forts seront amenés à demander réparation pour de tels actes par d'autres moyens que les moyens juridiques. Les Etats faibles devront se résigner et subir les abus de droit des Etats neutres. Et la Convention de 1907 qui a voulu mettre fin à l'ère

des abus des belligérants a préparé, peut être, sans le vouloir, l'ère des abus des neutres.

Il serait donc souhaitable, pensons-nous, qu'une Convention ou à son défaut les lois nationales des Etats, réglementassent cette matière, dans un sens très libéral pour les Etats neutres, mais en prenant en considération les intérêts essentiels des belligérants qui doivent avoir la garantie que les Etats neutres observeront une stricte impartialité en ce qui concerne les opérations militaires, et qui ne doivent pas être exposés, brusquement, à l'ouverture des hostilités, à la fantaisie arbitraire d'un Etat neutre qui, en observant la lettre de la Convention de 1907, se trouve dans la possibilité, en exerçant un droit, de décider du sort d'une guerre.

Vu :

Le Président de la thèse,  
RENAULT.

Vu :

Le Doyen,  
P. CAUWES.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,*  
*Pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie.*  
J. COMBARIEU.

---



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                      | Pages |
|------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION. — LA GUERRE . . . . .                  | 1     |
| § 1. — Définition et divisions de la guerre. . . . . | 1     |
| § 2. — Les lois de la guerre . . . . .               | 5     |
| § 3. — Mesures préventives . . . . .                 | 10    |
| § 4. — La neutralité. . . . .                        | 13    |

## PREMIÈRE PARTIE

## De la neutralité.

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — HISTOIRE . . . . .                                                    | 15 |
| CHAPITRE II. — FONDEMENT ET BUT DE LA NEUTRALITÉ . . . .                            | 21 |
| A. — Fondement . . . . .                                                            | 21 |
| B. — But . . . . .                                                                  | 22 |
| CHAPITRE III. — NATURE DU DROIT DE NEUTRALITÉ . . . . .                             | 28 |
| CHAPITRE IV. — DÉFINITION DE LA NEUTRALITÉ. . . . .                                 | 30 |
| § 1. — L'Etat neutre est laissé autant que possible en dehors de la guerre. . . . . | 30 |
| § 2. — La neutralité est une relation d'Etat à Etat . . . .                         | 32 |
| § 3. — Abstention et impartialité. . . . .                                          | 34 |
| A. — Abstention . . . . .                                                           | 35 |
| B. — Impartialité. . . . .                                                          | 37 |
| CHAPITRE V. — CARACTÈRES DE LA NEUTRALITÉ . . . . .                                 | 43 |
| § 1. — La neutralité est un état volontaire. . . . .                                | 43 |

|                                                            |        |
|------------------------------------------------------------|--------|
| Neutralité simple et neutralité conventionnelle . . . .    | 43     |
| Alliances. . . . .                                         | 46     |
| § 2. — La neutralité parallèle à la guerre. . . . .        | 48     |
| A. — Commencement de la neutralité. Déclaration . .        | 48     |
| B. — Fin de la neutralité . . . . .                        | 53     |
| C. — Neutralité perpétuelle . . . . .                      | 54     |
| § 3. — La neutralité doit être égale. . . . .              | 55     |
| § 4. — La neutralité est une relation unique . . . . .     | 57     |
| Neutralité bienveillante et neutralité indifférente . . .  | 57     |
| Neutralité simple et neutralité armée . . . . .            | 59     |
| Alliances de neutralité. . . . .                           | 61     |
| § 5. — La neutralité doit être absolue et complète . . . . | 63     |
| Neutralité parfaite et neutralité imparfaite . . . . .     | 64     |
| Etats tributaires. . . . .                                 | 69     |
| § 6. — La neutralité est indivisible . . . . .             | 70     |
| § 7. — Neutralisation . . . . .                            | 72     |
| <br>CHAPITRE VI. — RESPONSABILITÉ DES NEUTRES . . . . .    | <br>74 |
| Etats neutres. . . . .                                     | 74     |
| Personnes neutres. . . . .                                 | 80     |
| Sanction . . . . .                                         | 82     |

## DEUXIÈME PARTIE

### Droits des neutres.

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — DES DROITS DES NEUTRES . . . . .            | 85 |
| CHAPITRE II. — DROITS DES NEUTRES SUR LEUR TERRITOIRE . . | 90 |
| § 1. — Inviolabilité. . . . .                             | 90 |
| Question . . . . .                                        | 92 |
| Sanction. . . . .                                         | 92 |
| § 2. — Droit d'asile. . . . .                             | 94 |
| a) Exemples. Ressortissants pacifiques . . . . .          | 96 |
| Forces militaires. . . . .                                | 97 |
| Matériel de guerre . . . . .                              | 98 |

## TABLE DES MATIÈRES

219

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Blessés et malades . . . . .                                                  | 99  |
| Prisonniers évadés . . . . .                                                  | 99  |
| b) Situation juridique des internés . . . . .                                 | 100 |
| c) Devoir d'asile . . . . .                                                   | 103 |
| d) Indemnités. . . . .                                                        | 104 |
| Echanges de prisonniers . . . . .                                             | 105 |
| e) Insurrection . . . . .                                                     | 106 |
| § 3. — Liberté de commerce . . . . .                                          | 107 |
| <b>CHAPITRE III. — DROITS DES NEUTRES SUR TERRITOIRE BELLIGÉRANT. . . . .</b> |     |
| § 1. — A. Droit de légation . . . . .                                         | 110 |
| B. Droit de représenter un belligérant . . . . .                              | 112 |
| § 2. — Droit d'intervention morale . . . . .                                  | 114 |
| <b>CHAPITRE IV. — DROIT DES PERSONNES NEUTRES . . . . .</b>                   |     |
| § 1. — Combattants. . . . .                                                   | 119 |
| § 2. — Ressortissants paisibles . . . . .                                     | 122 |
| Service militaire. . . . .                                                    | 124 |
| Contributions, etc. . . . .                                                   | 126 |
| § 3. — Matériel des chemins de fer. . . . .                                   | 128 |

## TROISIÈME PARTIE

### Devoirs des neutres.

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| Des devoirs des neutres . . . . .            | 131 |
| A. Devoirs passifs. . . . .                  | 133 |
| B. Devoirs actifs . . . . .                  | 135 |
| Question. . . . .                            | 137 |
| C. — Devoir d'égalité de traitement. . . . . | 138 |

## SECTION I

### Devoirs passifs.

|                                                    |            |
|----------------------------------------------------|------------|
| <b>CHAPITRE I. — FOURNITURES D'HOMMES. . . . .</b> | <b>139</b> |
|----------------------------------------------------|------------|

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. — Troupes auxiliaires. . . . .                            | 140 |
| § 2. — Enrôlement . . . . .                                    | 143 |
| Vattel . . . . .                                               | 144 |
| Bluntschli . . . . .                                           | 145 |
| Lois nationales . . . . .                                      | 146 |
| § 3. — 1. Devoir de l'Etat de ne pas fournir. . . . .          | 148 |
| 2. Devoir de l'Etat de ne pas tolérer. . . . .                 | 149 |
| 3. Particuliers au service de l'Etat . . . . .                 | 150 |
| 4. Personnes neutres . . . . .                                 | 151 |
| Projet allemand . . . . .                                      | 152 |
| § 4. — Conséquences : a), b), c) . . . . .                     | 155 |
| CHAPITRE II. — FOURNITURES D'ARMES ET MUNITIONS . . . . .      | 158 |
| A. — Contrebande de guerre . . . . .                           | 158 |
| B. — 1. Interdiction à l'Etat. . . . .                         | 160 |
| Objets de nature indéterminée . . . . .                        | 161 |
| 2. Sujets neutres. Critique de la théorie de R. Kleen. . . . . | 163 |
| Justification de la théorie libérale . . . . .                 | 166 |
| Incident de 1870 . . . . .                                     | 169 |
| 3. L'Etat peut prendre des mesures restrictives. . . . .       | 170 |
| CHAPITRE III. — FOURNITURE D'ARGENT . . . . .                  | 173 |
| Subsides et prêts . . . . .                                    | 173 |
| 1. — Devoir de l'Etat . . . . .                                | 174 |
| 2. — Personnes neutres . . . . .                               | 175 |

## SECTION II

## Devoirs actifs.

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — OCCUPATIONS ET PASSAGE. . . . . | 178 |
| A. — Occupation. . . . .                      | 178 |
| Vattel . . . . .                              | 179 |
| B. — Passage . . . . .                        | 180 |
| Grotius. . . . .                              | 181 |
| Vattel . . . . .                              | 181 |
| Bluntschli . . . . .                          | 183 |
| Suisse et Belgique en 1870. . . . .           | 184 |

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE II. — AUTRES EMPIÈTEMENTS SUR TERRITOIRE NEUTRE. | 187 |
| § 1. — Opérations. . . . .                                | 188 |
| § 2. — Refuge . . . . .                                   | 190 |
| Prisonniers amenés par un armée. . . . .                  | 195 |
| § 3. — Combattants isolés . . . . .                       | 196 |
| a) Réfugiés. . . . .                                      | 197 |
| b) Prisonniers évadés . . . . .                           | 198 |
| c) Déserteurs . . . . .                                   | 199 |
| § 4. — Blessés et malades . . . . .                       | 200 |
| § 5. — Moyens de communication . . . . .                  | 204 |

## SECTION III

Devoir d'égalité de traitement.









---

A. Pedone, Imprimeur, Paris.

---